



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SALA ESPECIAL DE DECISIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA N.º 21

**Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas**

Bogotá, D.C., veinte (20) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00**

**Pérdida de investidura**

**Accionante: José Manuel Abuchaibe Escolar**

**Accionado: Yénica Sugéin Acosta Infante**

#### SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA

---

Decide la Sala la solicitud formulada por el señor José Manuel Abuchaibe Escolar con el fin de que se decrete la pérdida de investidura de la representante a la Cámara Yénica Sugéin Acosta Infante.

#### 1. Antecedentes

##### 1.1. La solicitud de pérdida de investidura

##### 1.1.1. La causal de pérdida de investidura

En ejercicio de la acción contemplada en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y 1º. de la Ley 1881 de 2018, el ciudadano José Manuel Abuchaibe Escolar, en nombre propio, solicita la pérdida de investidura de la representante a la Cámara Yénica Sugéin Acosta Infante, pues considera que en su condición de congresista incurrió en la causal prevista en el numeral 4.º del artículo 183 *ejusdem*, en armonía con el numeral 4.º del artículo 279 de la Ley 5ª de 1992, consistente en la «indebida destinación de dineros públicos».

##### 1.1.2. Hechos

Los hechos que fundamentan la solicitud de pérdida de investidura son, en síntesis, los siguientes:



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

i) La señora Yénica Sugéin Acosta Infante fue elegida representante a la Cámara por el departamento de Amazonas, para los periodos constitucionales 2018-2022 y 2022-2026.

ii) El 23 de julio de 2018, mediante Resolución 1521, emitida por la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes se nombró a la señora Yeimi Beverly Duque Ocampo en el cargo de asesor VIII en la unidad de trabajo legislativo de la representante a la Cámara Yénica Sugéin Acosta Infante.

iii) Según información suministrada por Migración Colombia, la señora Duque Ocampo salió del país entre el 16 y 22 de mayo de 2022 y desde el 25 hasta el 31 de agosto del mismo año y recibió, en su totalidad, el salario para dichos meses, pese a que no consta que se le hayan concedido licencias, permisos o comisiones de estudio o de servicios que le permitieran ausentarse del país.

iv) Bajo supuestos fácticos similares a los ahora planteados, en una oportunidad anterior se le inició un proceso de pérdida de investidura a la representante a la Cámara Acosta Infante; no obstante, no fue decretada, por cuanto no se encontró acreditado que ella hubiera certificado ante la Cámara de Representantes, el cumplimiento de las funciones de la persona que estaba vinculada en su UTL, razón por la cual se solicitó investigar penalmente a la accionada por fraude procesal y otros delitos.

v) En atención a que con las pruebas hasta ahora solicitadas ante el Congreso, se observa que la congresista solo certifica las funciones de las personas que trabajan en su UTL que no han salido del país, se considera que ésta incurrió en una indebida destinación de recursos públicos, causal que surgió para evitar el detrimento patrimonial y que los asesores de los congresistas cobraran salarios sin haber laborado.

### **1.1.3. Fundamentos de derecho**

Al desarrollar los fundamentos de derecho, el accionante expuso lo siguiente:



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

i) De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado para que se configure la causal de pérdida de investidura invocada, se requiere que se ostente la condición de congresista, que se esté frente a dineros públicos y que estos sean indebidamente destinados.

ii) Se considera que la sentencia de 28 de marzo de 2017, emitida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, es un precedente para decretar la pérdida de investidura, en tanto que, primero, la ciudadana Yeimi Beverly Duque Ocampo se desempeñó como miembro de la unidad de trabajo legislativo de la congresista Yénica Sugéin Acosta Infante desde el 23 de julio de 2018; segundo, durante el ejercicio de sus funciones salió del país entre el 16 y 22 de mayo de 2022 y desde el 25 hasta el 31 de agosto del mismo año; tercero, no reposa solicitud alguna de permiso, licencia o comisión de estudios o de servicios; y, cuarto, la congresista debió certificar el desempeño de las funciones de Yeimi Beverly Duque Ocampo, miembro de su UTL, durante el tiempo que permaneció fuera del país.

iii) Igualmente, se trasgredió lo dispuesto en la Ley Orgánica 2029 de 24 de julio de 2020, que prevé que los funcionarios que estén vinculados a la unidad de trabajo legislativo no podrán desempeñar sus labores por fuera del territorio nacional.

iv) Por otra parte, en cuanto al aspecto subjetivo de la causal invocada, es dable resaltar que la representante a la Cámara Acosta Infante conocía o debía conocer que su comportamiento resultaba contrario al ordenamiento jurídico, por cuanto era congresista cuando se aprobó la Ley Orgánica antes mencionada y, por lo tanto, sabía que no podía permitir el pago de salarios a una persona que salió del país, estando vinculada a la UTL.

v) Aunado a lo anterior, deberá analizarse si la congresista actuó con el cuidado requerido, por cuanto no supervisó que la señora Duque Ocampo, quien era, prácticamente, la coordinadora de la UTL, cobrara su sueldo pese haber estado fuera del territorio nacional.

## 1.2. Contestación de la demanda



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

La representante a la Cámara, Yénica Sugéin Acosta Infante, a través de apoderado judicial, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, y expuso como argumentos de defensa los siguientes:<sup>1</sup>

i) Como lo menciona el accionante, en una oportunidad anterior, dentro un proceso de pérdida de investidura que se le adelantó a la congresista por situaciones similares a las ahora planteadas, se negaron las pretensiones por considerar, por un lado, que si bien una funcionaria de su UTL trasgredió el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, al realizar funciones fuera del territorio nacional, dicha conducta no era adjudicable a la accionada; y, por el otro, que se acreditó que la funcionaria ejerció sus funciones de manera virtual y, además, nunca le informó a la representante a la Cámara de los viajes al exterior.

ii) En el caso en concreto, se configura la inexistencia del elemento objetivo de la causal de desinvestidura por indebida destinación de recursos públicos, en la medida en que no existen certificaciones expedidas por la señora Acosta Infante que hayan servido de fundamento a la destinación de dineros públicos con el fin de pagar los salarios de la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo durante los días que permaneció fuera del territorio nacional, no obstante estar vinculada a la unidad de trabajo legislativo.

iii) Tampoco se configura el elemento subjetivo, en tanto que el primer viaje al exterior entre el 16 y 22 de mayo de 2022, realizado por la funcionaria Duque Ocampo, fue eminentemente laboral, pues, acompañó a la congresista a la 5ª Sesión Ordinaria de la Asamblea del Parlamento Amazónico en la ciudad de Brasilia, como se encuentra acreditado con las pruebas allegadas.

iv) En cuanto al segundo viaje al exterior, igualmente efectuado por la empleada antes mencionada, entre el 25 y 31 de agosto de 2022, la representante a la Cámara fue diligente al señalarle que debía solicitar una licencia no remunerada por el término de 3 días ante la División de Personal de la Cámara de Representantes, para adelantar

---

<sup>1</sup> Índices 16 y 17 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

sus gestiones personales, encontrándose demostrado que la salida del país de la funcionaria los días 25 y 26 de agosto de 2022, no le fue puesta en conocimiento a la congresista.

v) Por lo anterior, no se probó que la accionada hubiera actuado bajo el dolo o culpa grave, en tanto que, por un lado, en mayo de 2022, la señora Yeimy Beverly desarrolló una función reglamentaria de asesoramiento a la representante a la Cámara y, por el otro, en agosto del mismo año, la congresista fue diligente en cerciorarse que la funcionaria solicitara una licencia no remunerada.

### **1.3. Audiencia pública**

El 12 de marzo de 2024, se llevó a cabo la audiencia pública prevista en el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018.

#### **1.3.1. Intervenciones**

##### **1.3.1.1. Del accionante**

i) En su intervención, planteó, en síntesis, que la representante a la Cámara incurrió en la causal de pérdida de investidura consagrada en el numeral 4.º del artículo 183 de la Constitución Política, al haber tenido injerencia en el pago de los salarios de la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo, pese a que esta se ausentó del país entre el 16 y 22 de mayo y el 25 y 31 de agosto de 2022.

ii) Se trasgredió, igualmente, la Ley Orgánica 2029 de 2020, en la medida en que desde el 16 y 22 de mayo de 2022, la congresista le permitió a dicha funcionaria desempeñar funciones fuera del país, a pesar de estar expresamente prohibido.

iii) Se configuraron los elementos de dolo y culpa grave, dado que la representante a la Cámara consciente y voluntariamente, se insiste, tuvo injerencia en el pago de salarios de la funcionaria de su UTL, pese a que no desempeñó las funciones propias del cargo.

##### **1.3.1.2. Del procurador delegado para la Conciliación Administrativa**



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

El procurador delegado en su intervención, solicitó denegar la solicitud de pérdida de investidura, con base en las siguientes razones:

i) Para la configuración de la causal de pérdida de investidura se requiere la calidad de congresista, que se trate de dineros públicos y que se presente una indebida destinación de aquellos.

ii) Si bien en este asunto se observa la ocurrencia de los dos primeros elementos, no ocurre así con el tercero, en tanto que no se acreditó que la representante a la Cámara, a *motu proprio*, hubiera efectuado conducta alguna para destinar dineros públicos a su favor o de un tercero.

iii) Lo anterior, por cuanto la salida del país de la señora Duque Ocampo entre el 16 y 22 de mayo de 2022, obedeció a la invitación que se le realizó a la congresista al Parlamento Amazónico, quien decidió ir acompañada de dicha funcionaria para su apoyo y asesoramiento. Ahora, frente a la salida del país efectuada entre el 25 y 31 de agosto de 2022, debe resaltarse que, primero, la congresista fue diligente en autorizarle a la funcionaria la solicitud de una licencia no remunerada por los días 29, 30 y 31 de agosto del mismo año; segundo, nunca se le informó que no se había emitido acto administrativo alguno; y, tercero, la señora Yeimy Beverly no le comunicó que se ausentaría desde el 25 de agosto de 2022.

iv) Al respecto, debe resaltarse que no era dable exigirle a la congresista estar atenta a la expedición del acto administrativo en mención, dado que no estaba dentro de sus funciones y, además, tenía a su cargo múltiples obligaciones.

v) Así las cosas, no hay prueba que determine que fue la congresista quien certificó labores o generó el pago de los salarios que, finalmente, la señora Duque Ocampo recibió.

#### **1.3.1.3. De la representante a la Cámara, Yénica Sugéin Acosta Infante**



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

La congresista, Yénica Sugéin Acosta Infante solicitó despachar desfavorablemente las súplicas de la demanda, con base en los siguientes argumentos:

- i) Durante su labor como representante a la Cámara se ha caracterizado por ejercer sus funciones de manera íntegra y siempre en favor del departamento del Amazonas.
- ii) Fue así que en atención a la invitación que se le realizó por el Parlamento Amazónico, decidió viajar junto con la funcionaria de su UTL, Yeimy Beverly Duque Ocampo, entre el 16 y 22 de mayo de 2022, con el fin de gestionar recursos para reactivar la economía del ente territorial, necesitando el apoyo y asesoramiento de dicha funcionaria.

#### **1.3.1.4. Del apoderado de la representante a la Cámara, Yénica Sugéin Acosta Infante**

El apoderado judicial de la congresista, igualmente, solicitó denegar la pérdida de investidura, bajo los argumentos que a continuación se citan:

- i) No se demostró el elementó objetivo de la causal en comento, por cuanto no existió determinación directa o indirecta de una indebida destinación de dineros públicos, pues, por un lado, la señora Yeimy Beverly en el viaje realizado en mayo de 2022, desarrolló funciones de asistencia y asesoramiento a la representante a la cámara y, por el otro, está acreditado que dicha funcionaria omitió informarle a la congresista su salida del país el 25 de agosto de 2022.
- ii) Aunado a ello, tampoco se acreditó el elemento subjetivo, por cuanto la congresista fue diligente en que la señora Duque Ocampo solicitara una licencia no remunerada por el tiempo en que se ausentaría del cumplimiento de sus funciones.

## **2. Consideraciones**

### **2.1. Competencia**



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

La Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura N.º 21 del Consejo de Estado es competente para conocer, en primera instancia, de la solicitud de pérdida de investidura de la representante a la Cámara Yénica Sugéin Acosta Infante, en virtud de lo dispuesto en los artículos 184 y 237.5 de la Constitución Política, 2.º de la Ley 1881 de 2018 y 37, numeral 1, de la Ley 270 de 1996.

## **2.2. El problema jurídico**

El problema jurídico consiste en dilucidar si la representante a la Cámara, Yénica Sugéin Acosta Infante, incurrió en la causal de pérdida de investidura consagrada en el artículo 183 numeral 4.º de la Constitución Política, esto es, indebida destinación de dineros públicos, por haber permitido que una funcionaria vinculada a su unidad de trabajo legislativo percibiera su salario, de forma completa, pese a que entre el 16 y 22 de mayo y el 25 y 31 de agosto de 2022, se ausentó del país y, por lo tanto, no ejerció sus funciones.

## **2.3. Marco normativo y jurisprudencial de la pérdida de investidura de los congresistas. Naturaleza de la acción**

Uno de los puntos que se tuvo en cuenta para convocar la Asamblea Nacional Constituyente en la década de los noventa y expedir una nueva Constitución Política fue el alto grado de desprestigio en el cual se encontraba la institución del Congreso, depositario de la soberanía popular. Los senadores y representantes a la Cámara, en ejercicio del derecho político fundamental de elegir y ser elegidos, eran llamados a ocupar sus curules y, desbordando el marco funcional, incurrían en una serie de conductas que atentaban contra el orden jurídico, político, ético y disciplinario y, a lo sumo, recibían un reproche por parte del electorado, sin consecuencias jurídicas relevantes. Fue así que el constituyente de 1991 retomó una figura que había sido concebida en el Acto Legislativo número 1 de 1979, que fue declarado inexecutable por defectos de forma por la Corte Suprema de Justicia<sup>2</sup>, mediante sentencia 57 del 3 de noviembre de 1981, y la plasmó en los artículos 183 y 184 de la Carta.

---

<sup>2</sup> Expediente 786, magistrado ponente doctor Fernando Uribe Restrepo.





Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

Se ha sostenido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado que la acción de pérdida de investidura es un instrumento para efectivizar el marco jurídico, democrático y participativo del Estado colombiano<sup>3</sup>, trazado desde el mismo preámbulo de la Constitución. Es, además, una acción pública de raigambre constitucional<sup>4</sup> y de responsabilidad de los elegidos<sup>5</sup> como representantes del pueblo en relación con la dignidad, honradez, decoro, probidad, cuidado, respeto, mesura, compromiso, que comporta la investidura conferida<sup>6</sup>.

La legitimación en la causa por activa para incoar la acción la tiene cualquier ciudadano, las mesas directivas del Senado y la Cámara de Representantes y el Procurador General de la Nación, directamente o por medio de sus delegados (artículos 183, 184 y 277, numerales 6 y 7, de la Constitución Política).

De otro lado, se precisa que es una acción jurisdiccional<sup>7</sup> autónoma<sup>8</sup>, cuya finalidad última es la de lograr el sometimiento de los miembros de las corporaciones públicas al orden jurídico, garantizar la transparencia absoluta en relación con sus actuaciones<sup>9</sup>, conservar la dignidad de la institución<sup>10</sup>, desterrar prácticas indebidas, depurar conductas indecorosas, evitar abusos de poder con fines personales, garantizar el interés público, recuperar «el prestigio, el buen nivel [y] el tono moral»<sup>11</sup> del órgano legislativo,

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 4 de septiembre de 2012, consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, expediente: 11001-03-15-000-2011-00616-00, accionante: Saúl Villar Jiménez, accionado: Juan Carlos Martínez Gutiérrez.

<sup>4</sup> Artículo 40.

<sup>5</sup> En sentencia C-319 del 14 de julio de 1994 la Corte Constitucional sostuvo: «... la pérdida de investidura constituye un verdadero juicio de responsabilidad política que culmina con la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario que castiga la transgresión al código de conducta intachable que los congresistas deben observar por razón del inapreciable valor social y político de la investidura que ostentan».

<sup>6</sup> Artículo 6º de la Constitución Política.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 8 de septiembre de 1992, consejero ponente: Guillermo Chaín Lizcano, expediente AC-175, accionante: Carlos Espinosa Faccio Lince, accionado: Samuel Alberto Escrucería Manzi.

<sup>8</sup> Sentencias C-280 de 25 de junio de 1996, Corte Constitucional, M. P. Doctor Alejandro Martínez Caballero y C-437 de 25 de septiembre de 1997, Corte Constitucional, M. P. Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 4 de septiembre de 2012, consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, expediente: 11001-03-15-000-2011-00616-00, accionante: Saúl Villar Jiménez, accionado: Juan Carlos Martínez Gutiérrez.

<sup>10</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-247 de 1995.

<sup>11</sup> Intervención del constituyente Guillermo Nieto Roa en la sesión de la Asamblea Nacional Constituyente de 3 de abril de 1991 «Sesión Comisión 3».



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

consagrar un sistema más severo que esté a disposición de los ciudadanos para sancionar los comportamientos que atenten contra la dignidad de la investidura de congresista, para, de esta manera, preservar la legitimidad de las instituciones de la sociedad política<sup>1213</sup>

También se ha dicho que el juicio<sup>14</sup> o proceso de pérdida de investidura de los Congresistas es de naturaleza ética<sup>15</sup>- pues está orientado a «dignificar y enaltecer la calidad de los representantes del pueblo en las corporaciones públicas»<sup>16</sup> -, sancionatoria<sup>17</sup>, punitiva<sup>18</sup> o disciplinaria y, por ende, sometido a los principios del debido proceso (artículo 29 constitucional), en la medida en que implica, en el fondo, una sanción por conductas en las que incurre el congresista, relacionadas con el incumplimiento de compromisos y responsabilidades de carácter ético, jurídico y político ante la colectividad, que generan consecuencias particulares, al romperse el pacto político entre la sociedad, el elector y el elegido<sup>19</sup>, principio fundamental de la democracia representativa<sup>20</sup>.

## 2.4. Causales de pérdida de investidura

<sup>12</sup> Sobre el particular pueden citarse, entre otras, las sentencias del 17 de agosto de 1994, expediente AC-1899; 24 de agosto de 1994, expediente AC-1587; 21 de marzo de 1995, expediente AC-2362; 19 de abril de 1995, expediente AC-2444; 9 de julio de 1996, expediente AC-3577; 12 de febrero de 1997, expediente AC-4192; 12 de agosto de 1997, expediente AC-4686.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 22 de julio de 2003, consejero ponente: Tarsicio Cáceres Toro, expediente: 11001-03-15-000-2003-00278-01, accionante: Belma Genith Olarte Casallas, accionado: Wellington Ortiz Palacio.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-1159 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 4 de septiembre de 2001, consejero ponente: Juan Ángel Palacio Hincapié, expediente: 11001-03-15-000-2001-0098-01, accionante: Pablo Bustos Sánchez y otro, accionado: José Antonio Gómez Hermida. Corte Constitucional sentencia C-247 de 1995. Ver además Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 21 de agosto de 2012, consejero ponente: Hernán Andrade Rincón. expediente: 110010315000201100254-00(PI), accionante: Jesús Enrique Vergara Barreto, accionado: Héctor Javier Vergara Sierra.

<sup>16</sup> Sentencias T-544 de 2004 y T- 987 de 2007

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 22 de noviembre de 2016, consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio, expediente: 11001-03-15-000-2015-02938-00, accionante: Juan Carlos Arango, accionado: Luciano Grisales Londoño.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 4 de septiembre de 2012, consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, expediente: 11001-03-15-000-2011-00616-00, accionante: Saúl Villar Jiménez, accionado: Juan Carlos Martínez Gutiérrez.

<sup>19</sup> Artículo 133 de la Constitución Política.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 4 de septiembre de 2012, consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, expediente: 11001-03-15-000-2011-00616-00, accionante: Saúl Villar Jiménez, accionado: Juan Carlos Martínez Gutiérrez.



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

El artículo 183 de la Constitución Política, consagra como causales de pérdida de investidura, las siguientes:

**Artículo 183.** Los congresistas perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.
  2. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.
  3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.
  - 4. Por indebida destinación de dineros públicos.**
  5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.
- (...)

Se ha reiterado que las causales expresa, objetiva y taxativamente consagradas en la Carta que dan lugar a decretar la pérdida de investidura de un congresista, como las causales propias de todo derecho sancionatorio, están sujetas a un principio imperante en el Derecho Universal, como lo es el de legalidad, que se traduce, para el caso, en su consagración constitucional o legal. Por esa misma razón, debe tenerse presente que dichas causales son de aplicación restrictiva, esto es, no admiten interpretación extensiva o analógica, motivo por el cual deben configurarse todos los supuestos fácticos y jurídicos previstos en la norma para aplicar la consecuencia que ella determina. Así las cosas, la declaración de pérdida de investidura solo procede frente a las conductas del congresista que se adecuen a la descripción realizada por el constituyente.<sup>21</sup> Por ello, el proceso exige un examen riguroso de las circunstancias en que se produjo la conducta y con el mismo rigor se deben respetar las garantías procesales que le asisten al congresista accionado.

## **2.5. De la causal consagrada en el numeral 4.º del artículo 183 de la Constitución Política.**

### **2.5.1. Indebida destinación de dineros públicos**

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de junio de 2001, consejero ponente: Ricardo Hoyos Duque, expediente: AC-2001-0069, accionante: Rafael Robles Solano, accionado: Darío Saravia Gómez



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

El artículo 183, numeral 4.º de la Constitución Política determina que los congresistas perderán su investidura «Por indebida destinación de dineros públicos».<sup>22</sup>

Frente a dicha causal, esta Corporación ha señalado que la indebida destinación de dineros públicos «se realiza cuando un congresista destina los dineros públicos a unas finalidades y cometidos estatales distintos a los establecidos en la Constitución, en la ley o en los reglamentos. Bien puede utilizarlos o dirigirlos a actividades o propósitos no autorizados; o a aquéllos que estando autorizados no correspondan a la finalidad asignada; o a cometidos prohibidos, entre otros».<sup>23</sup>

### 2.5.2. Elementos tipificadores de la causal en comento

El análisis gramatical por grupos sintácticos de la causal de indebida destinación de dineros públicos permite establecer lo siguiente: (i) sujeto oracional «los congresistas»; (ii) verbo «perderán»; (iii) complemento directo «su investidura»; y (iv) complemento circunstancial de causa «por indebida destinación de dineros públicos».

En sentencia de 22 de julio de 2003, la Sala Plena indicó: «En consecuencia y de acuerdo con la jurisprudencia transcrita se deduce que para la configuración de la causal de indebida destinación de dineros públicos prevista en el num. 4º del art. 183 de la Constitución Política (reproducida en el num. 4º del art. 298 de la Ley 5ª de 1992) se destacan o requieren **dos elementos como son la conducta y el fin. // La conducta.** El sujeto activo que la desarrolla debe ser el congresista y que en su condición de servidor público, ejerza competencias para las cuales fue investido. // **La finalidad.** Que al ejercer dichas competencias (ordenar, señalar, aplicar o determinar algo) **traicione, cambie o distorsione los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento al destinar los dineros públicos** a objetos, actividades o propósitos no autorizados, o a otros sí autorizados pero diferentes a aquellos para los cuales se encuentran asignados, o cuando aplica

<sup>22</sup> En el mismo sentido, el artículo 296 de la Ley 5 de 1992 señala: “CAUSALES. La pérdida de la investidura se produce: (...) 4. Por indebida destinación de dineros públicos.”

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 6 de mayo de 2014, consejero ponente: Enrique Gil Botero, expediente: 11001-03-15-000-2013-00865-00, accionante: Carlos Mario Isaza, accionado: Roy Leonardo Barreras Montealegre.



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

tales recursos a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas, o cuando la finalidad es obtener un incremento patrimonial personal o de terceros, o cuando pretende derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas, etc.». <sup>24</sup>

Así las cosas, resulta oportuno clarificar que de acuerdo a la estructura de la norma y los lineamientos jurisprudenciales trazados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, para que se configure la causal se requieren tres presupuestos o elementos:

- (i) Que se ostente la condición de congresista;
- (ii) Que se esté frente a dineros públicos; y
- (iii) Que estos sean indebidamente destinados.

Cuando no se presentan esos elementos y se contraría el ordenamiento jurídico, se está en presencia de irregularidades que pueden dar lugar a sanciones penales o disciplinarias, mas no a la pérdida de investidura. <sup>25</sup>

Procede la Sala a estudiar cada uno de los elementos referidos, así:

#### **2.5.2.1. Que se ostente la condición de congresista**

A tono con la preceptiva jurídica que gobierna la materia y con los derroteros jurisprudenciales trazados por el Consejo de Estado en casos de contornos análogos fáctica y jurídicamente al que ahora es objeto de estudio «(...) la configuración de la causal requiere como supuesto necesario que la persona a quien se le endilga tenga en el acto la condición de congresista, de modo que comporta inevitablemente un sujeto pasivo con

---

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 22 de julio de 2003, consejero ponente: Tarsicio Cáceres Toro, expediente: 11001-03-15-000-2003-00278-01, accionante: Belma Genith Olarte Casallas, accionado: Wellington Ortiz Palacio. Lo cual fue reiterado en la sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 6 de mayo de 2014, radicado 11001031500020130086500, consejero de Estado: Enrique Gil Botero.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de septiembre del 2000, consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa, expediente: AC-10753, accionante: Miguel Ángel Castillo, accionado: Antenor Durán Carrillo



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

esa específica cualificación, pues está referida exclusivamente para los congresistas. Por lo tanto, la indebida destinación de dineros públicos que se le atribuya tiene que haberse dado con su participación como miembro del Congreso de la República.»<sup>26</sup>

Ahora bien, la causal de pérdida de investidura en estudio se configura bien frente a la conducta de quien administra directamente el erario<sup>27</sup> o bien frente a quien no tiene competencias de ordenación del gasto, pero a través de su actuación tiene injerencia en este. En torno a este punto se ha dicho también que la Constitución Política al consagrar la causal no estableció que la destinación tenía que ser directa sino que es plausible que sea indirecta, como «cuando utiliza intangibles o contratos como instrumentos para desviar los dineros públicos a fines distintos de los previstos en las disposiciones legales y reglamentarias».

En este orden de ideas «Ha precisado la Sala que se incurre en indebida destinación de dineros públicos, de manera directa, al aplicar los recursos a propósitos prohibidos, no autorizados, injustificados o innecesarios, o de manera indirecta, cuando los dineros se aplican a fines diferentes de los que justificaron la disposición del gasto. Por lo tanto, que en dicha prohibición puede incurrir no sólo el ordenador del gasto, sino todo congresista cuando cambia la destinación de los recursos públicos».<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 13 de junio de 2006, consejero ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, expediente: 11001-03-25-000-2005-01365-00, accionante: María del Pilar Otálora Ortiz, accionado: Héctor José Ospina Avilés.

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de mayo de 2000, consejero ponente: Alejandro Ordóñez Maldonado, expediente: AC-9878, accionante: Emilio Sánchez Alsina, accionado: Luis Norberto Guerra Vélez. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 12 de agosto de 2008, consejero ponente: Alfonso Vargas Rincón, expediente: 11001-03-15-000-2008-00578-00, accionante: Mauricio Mateus Rodríguez, accionado: Orsinia Patricia Polanco Jusayú.

<sup>28</sup> Es por ello que el Consejo de Estado ha decretado la pérdida de investidura no solamente ante la indebida destinación de dineros públicos causada por los congresistas cuando actúan como ordenadores del gasto, sino en situaciones donde se utilizan instrumentos idóneos para cambiar la destinación de los dineros públicos. Por ejemplo, en sentencias de 23 de mayo de 2000, exp. AC-9878, C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado; de 30 de mayo de 2000, exp. AC-9877, C.P. Germán Rodríguez Villamizar; de 5 de febrero de 2001, exps. AC-10528 y AC-10967, C.P. Germán Ayala Mantilla; de 8 de agosto de 2001, exps. AC-10966 y AC-11274, C.P. Reinaldo Chavarro Buriticá; de 8 de agosto de 2001, exp. AC-12546, C. P. María Elena Giraldo Gómez y de 13 de noviembre de 2001, exp. 11001-03-15-000-2001-0101-01, C.P. Ligia López Díaz.





Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

De conformidad con lo expuesto, la Sala concluye que el sujeto de la oración de la causal contemplada en el artículo 183.4 de la Constitución Política es cualquier congresista, sea este ordenador del gasto, en condición de presidente de Cámara y Senado, o sin esa atribución, como cuando tiene injerencia en la destinación de dineros públicos a través de la contratación, anticipos, autorizaciones o certificaciones, pues como se ha dicho «(...) no es necesario que el sujeto activo de la causal ostente la condición de nominador u ordenador del gasto, basta con que deba respetar, defender y cuidar el patrimonio público, toda vez que es imperativo cuidar los bienes del Estado para evitar su menoscabo».<sup>29</sup>

#### 2.5.2.2. Dineros públicos

Son recursos públicos todos aquellos que provienen de una actividad económica del Estado y se integran al ciclo presupuestal con el propósito de ser redistribuidos para la satisfacción de las necesidades que demanda el interés general.

Así, los recursos recaudados del público por los canales de las autoridades fiscales del Estado ingresan como dinero en sentido amplio y se transforman en recursos públicos cuando son administrados por aquellos servidores que señale la ley o el reglamento, según el caso.

Dentro de este contexto, la positivización del término «dinero público» debe interpretarse, en su acepción lógica de la voluntad constituyente, que se trata de recursos públicos que administra el Estado.

#### 2.5.2.3. Que los dineros públicos sean indebidamente destinados

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la palabra «**destinación**» como acción y efecto de «destinar», vocablo que a su turno significa ordenar, señalar o determinar una cosa para algún fin o efecto, y la palabra «**indebido**» como aquello que no es obligatorio ni exigible o que es ilícito, injusto y falto de equidad.

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 6 de mayo de 2014, consejero ponente: Enrique Gil Botero, expediente: 11001-03-15-000-2013-00865-00, accionante: Carlos Mario Isaza Serrano, accionado: Roy Leonardo Barreras Montealegre.



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

Partiendo de esa concepción, se ha dicho que por destinación indebida, desde el punto de vista jurídico, debe entenderse aquella que recae o se aplica a un fin o propósito distinto, o contrario al que legal o reglamentariamente se encuentra previsto o destinado a un determinado bien, o cuando versa sobre algo prohibido, ilícito o injusto, o innecesario.<sup>30</sup>

En este sentido, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en su momento, aclaró frente a dicha causal, que «(...) De lo arriba expuesto, se sigue que la interpretación en sentido amplio en la sentencia en comento, es el concepto de **indebida destinación**, tanto que se pone de presente que no fue restringido por el constituyente, razón por la cual la Corporación tampoco lo ha hecho en sus interpretaciones, so pena de desconocer el principio de interpretación hermenéutica que así lo impide; por el contrario, la Sala ha entendido como **indebida destinación** los casos en que el Congresista, sin ser ordenador del gasto, utiliza instrumentos idóneos para cambiar la destinación de los dineros públicos como ha ocurrido frente a la contratación pública<sup>31</sup>, los anticipos<sup>32</sup> y las autorizaciones<sup>33</sup>. Incluso, lo ha entendido así, en los eventos de cesión de tiquetes aéreos<sup>34</sup>, la asignación de funciones distintas a los funcionarios

<sup>30</sup> Cita original: Expediente AC-9877. Actor: Emilio Sánchez Alsina. Demandado: Octavio Carmona Salazar. Ver, además, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 30 de julio de 2002, consejero ponente: Jesús María Lemos Bustamante, expediente: 11001-03-15-000-2001-0248-01, accionante: Rubiel Orlando Espinosa Triana, accionado: Lorenzo Rivera Hernández.

<sup>31</sup> Cita original: Sentencia de 23 de mayo de 2000, Expediente AC-9878, M.P. Alejandro Ordóñez Maldonado, demandado Luis Norberto Guerra Vélez, Primer Vicepresidente de la Cámara de Representantes; sentencia de 30 de mayo de 2000, Expediente AC-9877, M.P. Germán Rodríguez Villamizar, demandado Octavio Carmona Salazar, Segundo Vicepresidente de la Cámara de Representantes; sentencia de 5 de febrero de 2001, expedientes acumulados AC-10528 y AC-10967, M.P. Germán Ayala Mantilla, demandado Juan Ignacio Castrillón Roldán, Vicepresidente de la Cámara de Representantes. En estas oportunidades se juzgó la conducta de unos Congresistas, quienes en su calidad de miembros de la mesa directiva de la Cámara de Representantes, dispusieron y avalaron una serie de contrataciones, desconociendo lo establecido en las normas presupuestales y los principios de la contratación pública.

<sup>32</sup> Cita original: Sentencia de 8 de agosto de 2001, expedientes acumulados AC-10966 y AC-11274, M.P. Reinaldo Chavarro Buriticá, demandado Darío Saravia Gómez, Representante a la Cámara. En esta oportunidad, se probó que los dineros públicos pagados a un contratista a título de anticipo fueron destinados al pago de comisiones por la adjudicación del contrato a favor del congresista demandado y, en consecuencia, se declaró la pérdida de investidura.

<sup>33</sup> Cita original: Sentencia de 8 de agosto de 2001, expediente AC-12546, M.P. Elena Giraldo Gómez, demandado Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, Senador.





Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

públicos de las Unidades de Trabajo Legislativo<sup>35</sup>, el desarrollo de funciones a esos mismos funcionarios en lugares diferentes al sitio de trabajo y por motivaciones que no consultan el servicio público<sup>36</sup>, entre otros.»<sup>37</sup>

Con posterioridad a ello, en sentencias de 28 de marzo de 2017<sup>38</sup> y 10 de agosto de 2021,<sup>39</sup> la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, dentro de procesos de pérdida de investidura, sostuvo que el congresista incurría en la causal de indebida destinación de dineros públicos cuando autorizaba el pago de salarios a personas que no cumplían sus funciones. En tal sentido, se señaló:

En términos generales, la causal invocada en este proceso, censura cualquier utilización de los dineros públicos para fines no previstos, distintos, prohibidos o no autorizados por la Constitución o la ley, con el propósito de erradicar y sancionar aquellas prácticas que se apartan de los fundamentos deontológicos propios de la función parlamentaria. Una de esas conductas reprochables la constituye **el hecho de pagar o autorizar el pago de salarios a personas que en realidad no han ejercido sus funciones o prestado sus servicios** o la remuneración, con cargo al erario de aquellas tareas, funciones, servicios o actividades ajenos a las misiones institucionales del Congreso.

En efecto, la configuración de la causal supone que la destinación indebida de dineros públicos tenga lugar cuando el congresista ostente tal calidad, esto es, se encuentre posesionado y en el ejercicio del cargo y tenga la disponibilidad jurídica o material de destinar o incidir en la destinación de los recursos que administra el Estado, ya sea porque ostenta la calidad de ordenador del gasto, administrador o depositario de los bienes estatales o porque en el ejercicio de sus funciones, ocasiona, determina o permite la incorrecta, ilícita o injusta destinación de dineros públicos. **Esto último puede ocurrir en los eventos relativos a la celebración de contratos o en los trámites de pago de la nómina, cuando deba certificar la prestación efectiva del servicio como condición indispensable para autorizar los pagos.** (Negritas fuera de texto).

<sup>34</sup> Cita original: Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 13 de noviembre de 2001, exp. 2001-0101-01 (PI), M.P. Ligia López Díaz.

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de septiembre de 2011, consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio, expediente: 110010315000201001357-00, accionante: Fernando Augusto Ramírez Guerrero, accionado: Luis Enrique Salas Moisés

<sup>36</sup> Cita original: Sentencia de 8 de agosto de 2001, expediente AC-12546, M.P. Elena Giraldo Gómez, demandado Luis Alfonso Hoyos Aristizabal, Senador.

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 14 de julio de 2015, consejero ponente: Ramiro Pazos Guerrero, expediente: 11001-03-15-000-2012-01350-00, accionante: Jorge Alberto Méndez García, accionado: Amanda Ricardo de Páez.

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 28 de marzo de 2017, expediente: 11001031500020150011100.

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de agosto de 2021, expediente: 11001031500020200400101, consejero de Estado: Gabriel Valbuena Hernández.



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

Es suma, puede decirse que la causal se materializa cuando el congresista, en su condición de servidor público, de manera directa o indirecta, destina dinero público, a fines diferentes a los establecidos en la Constitución, la ley o el reglamento, en provecho propio o de un tercero, independientemente de que dicha actuación configure un delito penal.<sup>40</sup> Lo importante es que la conducta del congresista sea determinante del detrimento patrimonial del Estado, al aplicar los dineros públicos a un fin no autorizado.<sup>41</sup>

No obstante lo anterior, recientemente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 10 de mayo de 2022, en la que se estudió la causal antes mencionada, señaló lo siguiente:<sup>42</sup>

(...)

29.- *Destinar indebidamente* dineros públicos no puede asimilarse a *utilizarlos indebidamente*. **Y no puede estructurarse la causal en una conducta que no se le imputa directamente al Congresista sino a un tercero, para incluir como conducta constitutiva de la causal *propiciar la indebida utilización de dineros públicos*, porque ello, además de violar la tipicidad, violaría el principio de personalidad de la sanción** que se deriva de la disposición legal conforme con la cual <<el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva>> en el que para decretar dicha sanción es necesario acreditar que el congresista, con su conducta dolosa o gravemente culposa, incurrió en una causal de pérdida de investidura.

30.- La *destinación indirecta* de dineros públicos, que conforme con la jurisprudencia se estructura cuando el congresista no tiene la condición de *ordenador del gasto*, solo puede configurarse cuando la conducta consiste en *destinar* el dinero público de manera indebida, y ella solo puede presentarse cuando el congresista, en desarrollo de sus competencias, *decide* darle al dinero público una finalidad distinta a la debida. **El incumplimiento de las funciones dirigidas a garantizar que efectivamente se *utilice* para dicho fin, que se presenta con posterioridad a su *destinación*, no configura la causal de pérdida de investidura imputada al demandado.**

(...)

32.- Una cosa es ejecutar conscientemente un acto dirigido a *destinar indebidamente dineros públicos* (que es lo que ocurre cuando se nombra a un funcionario simplemente para que reciba el sueldo y le exige que se lo transfiera a otro) y **otra cosa obrar de manera ineficaz o negligente en el cumplimiento general de sus funciones, y**

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 22 de noviembre de 2016, consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio, expediente: 11001-03-15-000-2015-02938-00, accionante: Juan Carlos Arango, accionado: Luciano Grisales Londoño.

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de febrero de 2004, consejero ponente: Alier Hernández Enríquez, expediente: 11001-03-15-000-2003-1149-01, accionante: Álvaro Gutiérrez Marengo, accionado: Dieb Nicolás Maloof Cuse.

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de mayo de 2022, expediente: 1100103150002019-0077101, consejero de Estado: Martín Bermúdez Muñoz.



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

permitir o *propiciar* con esa conducta que los recursos públicos destinados al pago de los salarios resulten perdidos o invertidos de manera ineficiente. Extender la conducta prevista como causal de pérdida de investidura que es <<destinar dineros públicos>> a una conducta distinta como es la de <<propiciar la indebida utilización de dineros públicos>>, implica incluir en ella una <<gama de conductas>> abierta e indeterminada en la que quede incluida cualquier actuación del congresista que coadyuve o permita que los dineros públicos no se utilicen correctamente, o no se utilicen para el fin previsto en el presupuesto. (...) (Negrilla fuera de texto)

En ese orden de ideas, para que se configure la causal en comento, conforme a la postura reciente de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se requiere que el congresista, materialmente, **decida** darle al dinero público una finalidad distinta a la debida, lo cual no ocurre cuando incumple sus funciones dirigidas a garantizar que esos dineros se utilicen para un fin específico, en tanto que esa es una conducta que se le debe imputar a un tercero y no al congresista.

En tal sentido, la sentencia antes mencionada, concluyó: «Tal y como se indicó en la primera parte, postular un funcionario público con el único objeto de que le transfiera el salario recibido al congresista o a un tercero, pactando que no realizará ninguna función propia de su cargo, estructura la causal, porque es un hecho propio del congresista que ocurre cuando se *dispone* (indebidamente) la destinación de un dinero público. Si no se da por probado este supuesto, no puede considerarse que la falta de control sobre la prestación del servicio por parte del servidor designado también estructure la causal. No puede concluirse que la causal se estructura no solo por *destinar indebidamente dineros públicos*, sino también por *propiciar* que otros (el funcionario designado) no cumplan las funciones que debía cumplir y, por ende, los dineros públicos (que fueron correctamente destinados) terminen perdiéndose o utilizándose ineficientemente».

## 2.6. Hechos probados

De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, se puede establecer lo siguiente:

### 2.6.1. La calidad de Congresista de la señora Yénica Sugéin Acosta Infante

Considera la Sala que dentro del expediente se encuentra debidamente acreditada la condición de representante a la Cámara de la señora Yénica Sugéin Acosta Infante, en



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

la medida en que en la solicitud de pérdida de investidura el accionante señala que esta fue elegida por los periodos constitucionales 2018-2022 y 2022-2026 por el departamento de Amazonas<sup>43</sup> y en la contestación de la solicitud este hecho fue ratificado como cierto.

En tal sentido, esta Corporación, en oportunidades anteriores, ha concluido que la acreditación del congresista expedida por la Organización Electoral Nacional no es el único medio de prueba para certificar dicha calidad, por cuanto existen otros documentos para demostrarla. Al respecto, ha sostenido lo siguiente:<sup>44</sup>

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por ende, deja en claro que la demostración de la calidad de congresista en los procesos de pérdida de la investidura **i)** no está sometida a una tarifa legal de prueba, por tanto, en los procesos de esta naturaleza la certificación a que se refiere el artículo 4, literal b), de la Ley 144 de 1994 no es la única prueba para probar dicha posición y **ii)** si en la contestación de la demanda de pérdida de investidura no se cuestiona esa circunstancia y se responden los fundamentos de la misma, ha de entenderse que la calidad de congresista no requería ser probada, dado que la parte demandada la tiene por cierta.

### **2.6.2. Conducta de la representante a la Cámara en relación con su asesora Yeimy Beverly Duque Ocampo**

De acuerdo con las pruebas obrantes dentro del expediente, se observa lo siguiente:

- El 23 de julio de 2018, por Resolución 1521, emitida por la directora administrativa de la Cámara de Representantes, se nombró a, entre otros, la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo en el cargo de asesor VIII, en la unidad de trabajo legislativo de la representante a la Cámara Yénica Sugéin Acosta Infante, del cual se posesionó en la misma fecha.<sup>45</sup>

- De acuerdo con la certificación emitida por el jefe de la División de Personal de la Cámara de Representantes, las funciones de asesor de la unidad de trabajo legislativo,

<sup>43</sup> Afirmación realizada con base en la certificación expedida por el subsecretario general de la Cámara de Representantes obrante en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.

<sup>44</sup> Sentencia de 27 de septiembre de 2016, radicación No. 11001031500020140388600, consejero ponente Alberto Yepes Barreiro.

<sup>45</sup> Índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

de conformidad con lo dispuesto en la Resolución MD 1095 de 2010,<sup>46</sup> son las siguientes:<sup>47</sup>

1. Colaborar con el honorable representante en el estudio de factibilidades y análisis de proyectos.
2. Estudiar, evaluar y analizar los proyectos de ley que se refieran a planes de desarrollo y proyectos de inversión, por parte del honorable representante a quien preste sus servicios.
3. Realizar los estudios que se le solicitan en las diferentes materias de su competencia.
4. Colaborar en la redacción de ponencias. Cinco. Las demás que le asignen acordes con la naturaleza del cargo.

- El 20 de abril de 2022, el secretario ejecutivo del gabinete del senador Nelsinho Trad, presidente del Parlamento Amazónico, por correo electrónico remitido a la representante a la Cámara Yénica Sugéin Infante Acosta, convocó a los integrantes del Parlamento Amazónico para el cumplimiento de la agenda presencial en Brasilia (Brasil), para los días 18 y 19 de mayo de 2022.<sup>48</sup>

- El 6 de mayo de 2022, la representante a la Cámara por el departamento de Amazonas, Yénica Sugéin Acosta Infante solicitó ante el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Representantes, autorización para ausentarse de las sesiones «de las células legislativas de la corporación que se llegaron a convocar para las fechas 17, 18 y 19 de mayo de 2022, en razón a que participaré de la 5ª sesión ordinaria de la asamblea del parlamento Amazónico -Parlamaz, en la ciudad de Brasilia, República Federal del Brasil. Para tal fin, se anexa la invitación de la convocatoria dirigida por el señor presidente del Parlamaz, senador federal, Doctor Nelsinho Tred».<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Por la cual se modifica la Resolución MD3155 de 2008, mediante la cual se adopta el manual de funciones y requisitos mínimos para todos los empleos de la Planta de Personal y se reglamenta la clasificación de los empleos según el nivel jerárquico de la Honorable Cámara de Representantes.

<sup>47</sup> Índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.

<sup>48</sup> Índice 16 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.

<sup>49</sup> Índice 16 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

- Según certificado emitido por la Oficina de Migración del Ministerio de Relaciones Exteriores la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo salió del país con destino a la ciudad de Sao Paulo el 16 de mayo de 2022 y regresó el 22 del mismo mes y año.<sup>50</sup>
- El 22 de agosto de 2022, Yeimy Beverly Duque Ocampo, con visto bueno de la representante a la Cámara Yénica Sugéin Acosta Infante, solicitó ante el jefe de la División de Personal de la Cámara de Representantes, licencia no remunerada para los días 29, 30 y 31 de agosto del mismo año, con el fin de realizar diligencias personales en el exterior.<sup>51</sup>
- Según certificado emitido por la Oficina de Migración del Ministerio de Relaciones Exteriores la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo salió del país con destino a la ciudad de Sao Paulo el 25 de agosto de 2022 y regresó el 31 del mismo mes y año.<sup>52</sup>
- La representante a la Cámara Yénica Sugéin Acosta Infante, en virtud del Auto de pruebas emitido dentro de este proceso el 13 de febrero de 2024, señaló que las funciones desempeñadas por la asesora VIII Duque Ocampo, son las que a continuación se citan:<sup>53</sup>

1. Asistir a la representante Yénica Acosta en la proyección de proposiciones sobre las iniciativas legislativas de interés de la congresista, en especial, sobre aquellos proyectos de ley que sean debatidos en la Comisión cuarta constitucional-de presupuesto-, en la Comisión de Derechos Humanos y audiencias y en la plenaria de la cámara de representantes.
2. Brindar asesoría a la representante Yénica Acosta en los trámites que se adelantan dentro de la Comisión legal de derechos humanos y audiencias, comisión a la que pertenece la congresista desde julio de 2018..
3. Analizar proyectos de ley relacionados con planes de desarrollo y de inversión para la representante Yénica Acosta.
4. Desempeñar la función de enlace entre los distintos ministerios y entidades del sector central y la representante Yénica Acosta.
5. Acompañar y asesorar a la representante Yénica Acosta en sus intervenciones ante instituciones nacionales, agencias internacionales, embajadas, entre otras, para la

<sup>50</sup> Índice 32 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.

<sup>51</sup> Índice 16 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.

<sup>52</sup> Índice 32 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.

<sup>53</sup> Índice 31 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.





Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

cooperación en el desarrollo del departamento de Amazonas.

6. Adelantar estudios de la mano de entidades territoriales del departamento de Amazonas y de las comunidades étnicas que habitan el departamento, para la proyección de iniciativas de ley que benefician a la población Amazonense.

7. Preparar los insumos necesarios para la participación de la representante Yénica Acosta en las sesiones del parlamento amazónico -Parlamaz, del cual actualmente la representante la cámara actúa como delegada del congreso de la República de Colombia.

8. Fungir como enlace entre la división de personal de la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes y la UTL de la representante Yénica Acosta.

9. Cómo ordenar las acciones del personal que integra la UTL de la representante Yénica Acosta.

10. Realizar el diligenciamiento del formato único de certificación de cumplimiento de funciones del equipo de la UTL de la representante a la cámara, previo el ajuste y aprobación en cabeza de la congresista Yénica Acosta.

- El jefe (E) de la División de Personal de la Cámara de Representantes, en respuesta al requerimiento efectuado por el Despacho a través de Auto de 13 de febrero de 2024, sostuvo, que:

- En el archivo no se encontraron situaciones administrativas respecto de la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo por el periodo comprendido entre mayo y agosto de 2022.
- En dicho lapso no se encontraron certificaciones de cumplimiento de labores remitidas por la representante a la Cámara Acosta Infante.
- Tampoco se observa en los archivos que la señora Duque Ocampo haya realizado alguna devolución de salarios o prestaciones causadas;<sup>54</sup> no obstante, el 23 de febrero de 2023, esta, por correo electrónico, solicitó a la División de Personal la «liquidación de reintegro de recursos».
- Salvo las disposiciones especiales que reglamentan la circunscripción internacional de la Cámara de Representantes, los miembros de las unidades de trabajo legislativo no están habilitados para desempeñar funciones fuera del país.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Lo relacionado con la no devolución de salarios o prestaciones sociales por los meses de mayo y agosto de 2022, por parte de la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo, fue reiterada por el jefe de Sección de Registro y Control de la Cámara de Representantes.

<sup>55</sup> Índices 33 y 36 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

- El 15 de febrero de 2024, la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo rindió su declaración dentro de la presente acción, en la cual afirmó:

(...)

**RFSV:** ¿El cumplimiento de sus funciones requiere presencialidad?

**YBDO:** Sí, señor. Algunas sí se requiere. Otras no, cuando estoy haciendo...eh...procesos como por ejemplo con...eh...los apoyos en la proyección de los proyectos legislativos, en las iniciativas como tal...eh, pues no se requiere de mi presencialidad total.

**RFSV:** En el momento de su vinculación o durante el desempeño de sus funciones, ¿la congresista le manifestó que las podía cumplir de manera virtual o a través del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación?

**YBDO:** Más que todo cuando estuvimos en la temporada de pandemia, que se hizo, pues, que estuvo todo el proceso de virtualidad y...eh...algunas de pronto que puedo hacer directamente; unas funciones que ella me delega con los entes territoriales, los puedo hacer por vía telefónica o por medio de conexión.

**RFSV:** ¿A quién le reportaba usted el cumplimiento de sus funciones, durante qué periodicidad y a través de qué medio?

**YBDO:** Directamente a la representante...eh, a través de teléfono...de WhatsApp, básicamente, era lo que hacíamos la conexión, y en otras ocasiones a través de correos institucionales. Yo tengo un correo institucional de la Cámara y se lo envió también a la representante. Cuando son generalmente proyectos de iniciativa legislativa, los envió casi todos por medio de correos electrónicos.

**RFSV:** Para obtener el pago de sus salarios, ¿usted le solicitaba a la congresista que certificara el cumplimiento de sus funciones?

**YBDO:** No, señor magistrado. La representante...yo como sirvo de enlace con el área de Recursos Humanos...eh...ella me delegaba una actividad que era el diligenciamiento de un formato de certificaciones, que es un formato en Excel, donde estamos todos los miembros de la UTL, y, cuando ella me solicitaba, yo hacía ese apoyo de diligenciarlo y enviárselo nuevamente a ella, para, pues, ella mandarlo a Recursos Humanos.

**RFSV:** Indique si, para obtener el pago de su salario, por el mes de mayo de 2022, usted le solicitó a la congresista certificación del cumplimiento de sus funciones. Mayo de 2022.

**YBDO:** No, señor.

**RFSV:** Indique si la congresista expidió certificaciones de cumplimiento de sus funciones durante el mes de mayo de 2022.

**YBDO:** Hubo...bueno...yo no sé si de pronto explicarlo, y se me da la oportunidad, magistrado, pero hubo como una temporada de tiempo que la representante no me hizo solicitud, pues, porque yo era la que diligenciaba el formato de certificaciones, no me hizo la solicitud. Eso fue, más o menos, como entre febrero de 2021 y ella volvió a hacerme la solicitud en noviembre de 2023. Entonces hubo un lapso de tiempo que coincidió con





Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

pandemia, que coincidió con la situación que teníamos en el departamento del Amazonas, pues, que...supongo que ustedes tenían conocimiento, donde, prácticamente, todas nuestras...digamos que nuestras acciones como tal, como UTL, del acompañamiento y apoyo a todo ese componente que estaba pasando el departamento para esa época. Entonces...eh...durante ese tiempo no había certificaciones, no hubo certificaciones.

**RFSV:** ¿Usted recibió su salario completo durante el mes de mayo del año 2022?

**YBDO:** Sí, señor magistrado.

**RFSV:** ¿En el mes de mayo del año 2022, usted salió del país? Si su respuesta es afirmativa, sírvase indicar qué día salió, a qué destino y qué día regresó.

**YBDO:** Sí, señor, Claro que sí. Yo salí con la honorable representante a un tema laboral, para un encuentro que se llama Parlamaz. Es una sesión ordinaria de la asamblea de todos los países que tienen departamentos con jurisdicción amazónica, para la protección ambiental, y...eh...yo a apoyé, pues, a hacer la solicitud de salida de la representante para ese proceso. Salimos el 16 de mayo y retornamos, las dos, el 22 de mayo. O sea, las dos salimos y yo, exclusivamente, fue a trabajo.

(...)

**RFSV:** Cuando usted salió del país, en las fechas que mencionó, ¿realizó funciones concernientes a su cargo de asesora 4 (sic) de la unidad de trabajo legislativo de la congresista? ¿Cuáles fueron esas funciones?

**YBDO:** Sí, señor magistrado. Yo realicé todo el proceso de asesoramiento...eh...revisión de las actas que se iban a firmar porque, pues...eh...era la reactivación de ese parlamento, dentro de las funciones que realiza la representante...eh...legislativas como tal. Ahí están integrados diferentes países, ¿sí?, y ella fue como representante por Colombia, junto con el senador presidente del Senado para la época, que no recuerdo el nombre exactamente...eh...hicimos todo ese proceso, de asistencial, asesoramiento, verificación...eh... todas las intervenciones que ella tenía que hacer; y unas reuniones que se dieron en el marco de la Embajada de Colombia en Brasil, también estuve al frente de esas reuniones que se hicieron con el IBAMA, que es como el instituto o como el tema del ministerio del medio ambiente en el Brasil. Entonces ahí desarrollé. De igual manera, hice algo extra, por mí...digamos que porque yo soy nativa de Leticia y, pues, manejo el idioma portugués, entonces, pues, también hice un acompañamiento con el idioma del portugués, que la representante no lo maneja, y...eh...haciendo traducción de las actas y, pues, también hice un apoyo a los otros dos países de Bolivia y Perú, que estuvieron...digamos que...un poquito en esa falencia.

**RFSV:** ¿Dónde aprendió usted portugués?

**YBDO:** Mi mamá es brasilera.

(...)

**RFSV:** Vamos ahora al segundo período que se refiere en la solicitud de pérdida de investidura. Indique si, para obtener el pago de su salario durante el mes de agosto de 2022, usted le solicitó a la congresista certificación del cumplimiento de sus funciones.



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

**YBDO:** Eh...bueno, ¿solicité mi certificación? No, señor, yo no...como comenté hace un momento, en el período de tiempo que hubo esas no certificaciones por parte de ella a todo el equipo. No solo a mí, sino a todo el equipo en general.

**RFSV:** Indique si la congresista expidió certificaciones de cumplimiento de sus funciones durante el mes de agosto del año 2022.

**YBDO:** No, señor magistrado.

**RFSV:** ¿En el mes de agosto de 2022, usted salió del país?

**YBDO:** Sí, señor.

**RFSV:** ¿Qué día salió, a qué destino y cuándo regresó?

**YBDO:** Yo salí a una ciudad que se llama Belém do Pará, que es del Brasil. Eh...en esa ciudad...salí el veinti...26...bueno, no recuerdo bien la fecha, fue el veintialgo, 25, 26 de agosto para eh...una calamidad, pues, personal, con mi esposo, que todavía sigue residiendo en Belém, eh...porque se encuentra terminando su especialidad en anestesia, por una calamidad personal. Yo hice la solicitud de salida a la representante, como me informó el área de Recursos Humanos. Ellos me dijeron que quien me daba el permiso era la honorable representante. Yo procedí a hacer la solicitud por oficio a la representante, pues, para que me diera el permiso. Eh, le comenté mi situación. Realmente...eh...yo estaba consternada, o sea, mis pensamientos no habían otros sino lograr sobrellevar esa calamidad que estaba pasando mi esposo en su momento. Entonces yo hice la solicitud por escrito; se la mandé a la representante, por correo electrónico, como ella me lo solicitó, y ella, a su vez, envía esa solicitud a Recursos Humanos...eh...ella lo mandó con copia a mi correo institucional. O sea, yo quedé tranquila porque ese correo salió y entró al correo de Recursos Humanos.

**RFSV:** Aclárenos, entonces, dos cosas: la primera, ¿la congresista Yénica Sugéin Acosta tuvo conocimiento de ese hecho?, y, segundo, ¿para poder salir del país en las fechas que mencionó, usted solicitó algún tipo de permiso escrito? En caso afirmativo, ¿qué día lo solicitó y pará qué fechas lo requirió? Si se lo concedieron, ¿usted puede aportarlo al proceso?

**YBDO:** Bueno, primero, sí, señor magistrado. Yo le informé a la representante de la situación por la que estaba pasando. Además, porque ella me veía en una situación complicada. Eh...yo hice la solicitud por escrito, como lo mencioné, como me lo solicitó Recursos Humanos; ella procedió a enviarlo, ¿sí?, y eh...realmente, magistrado, yo me vine a dar cuenta de que no había salido acto administrativo fue ahorita cuando me enteré de lo de la demanda, porque, pues, no tenía conocimiento de que el área de Recursos Humanos no había hecho el acto administrativo, porque, pues, yo fui a preguntar; pues, salió la demanda, pues yo fui por mi expediente, ¿sí? Y en mi expediente solo estaba la licencia de maternidad que tuve en el 2020. Entonces eh...pues, se hizo todo el procedimiento, señor magistrado, pero pues...realmente, en mi...no sé...en mi...en mi tema...lo que estaba en mi parte personal, donde mi estado emocional no me dejaba pensar más allá, y pues...sé que sobra decirlo, pero, pues, ser madre de 3 hijos y estar responsable económicamente de ellos...eh...tener que dejarlos, tener que organizarlos, tener...o sea, tenía que dejar muchas cosas organizadas en mi casa para poder desplazarme y hacer un recorrido tan largo, porque, pues, es una ciudad tan lejana, que se demora uno casi 2 días y medio para llegar a allá...eh...no, o sea, no le hice seguimiento a ese acto administrativo que debió haber salido.



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

**RFSV:** En la contestación de la demanda se allega un documento del 22 de agosto de 2022, suscrito por usted y por la congresista, dirigido al jefe de la División de Personal de la Cámara de Representantes, en el que usted solicitó una licencia no remunerada entre el 29 y el 31 de agosto del 22. ¿Es así? Lo podemos poner, doctora Diana, de presente...en la pantalla lo podemos...que allegan con la contestación de la demanda.

**YBDO:** Sí, señor.

**RFSV:** ¿Sí lo conoce?

**YBDO:** Sí, claro. Yo lo redacté. Sí, señor, pero, pues, eh...no sé...en su momen...lo que yo le mencioné, no sé...en el afán porque no conseguía la plata para los tiquetes...eh...no sé qué me pasó en el momento, porque yo radiqué eso el 22 o el 23, entonces...no sé qué me pasó, realmente.

**RFSV:** ¿Cuándo viajó y cuándo regresó usted al país?

**YBDO:** Yo viajé el 25, creo que después del mediodía, y retorné el 31 como lo solicité en el permiso, sino que, yo no sé si en el momento yo...no sé qué me pasó, no sé...Realmente, yo soy tan juiciosa con ese tipo de cosas, magistrado, que yo, en realidad, no sé qué...qué pasaba, qué me pasó, no sé qué me pasó, no puse todo el...todo...porque como no conseguía la plata para pagar los tiquetes; es más, fui a mirar, cuando me informan de la demanda, fui a mirar mi correo personal y no tenía yo la compra del tiquete; o sea, ni siquiera yo lo había comprado. Me doy cuenta es porque hice una compra de \$ 200.000 pesos, de un servicio adicional que necesitaba entre Sao Paulo y la ciudad de Manaos. Ahí fue que vi la fecha, porque, en realidad, yo ni siquiera me acordaba exactamente el día que había viajado.

**RFSV:** Acláreme una cosa: ¿usted solicitó la licencia no remunerada del 29 al 31 de agosto, pero salió del país el 25?

**YBDO:** Así es, sí, eso fue lo que pude rescatar de mi correo personal, en la compra esa que le mencioné; y, pues, es que a mi correo me llegan todas las compras que yo realizo, yo las...yo las...eh...las tengo ahí, entonces estos días he tratado de recordar quién me compró el tiquete como para...¿sí?, pero...pero no lo tengo registrado, solo tengo esa compra de un servicio adicional que hice el 25. Ahí fue que pude detallar que yo salí el 25, y con los pasabordos y todo lo demás que pude solicitar en el marco de esa compra.

**RFSV:** ¿Y usted solicitó o la congresista sabía que usted iba a salir del país desde el 25 de agosto?

**YBDO:** No, no magistrado. Yo le hice...ella sabía de la salida que yo tenía, que yo le había informado a ella por escrito, los días que salía, ¿sí?, pero, pues, asumo yo que, en su momento, eh...yo, dentro del mismo afán...eh...de comprar los tiquetes, de que no tenía, de cómo organizar, con quién dejar a los pelados, o sea, no sé qué me pasó, realmente, qué fue lo que hice...pero ella tenía conocimiento era de los días que yo le había mencionado a ella.

**RFSV:** Durante el tiempo a que hace referencia este segundo período, ¿usted realizó funciones del cargo de asesora o no realizó ningún tipo de funciones?



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

**YBDO:** Yo tenía programado para el 25, o sea, el jueves...eh...la Comisión de Derechos Humanos. Yo estuve pendiente, mas no presencial, sino telefónica...eh...con el área de la Comisión de Derechos Humanos que, pues, es una función mía, y la representante no podía asistir. Por eso yo no fui al recinto. Ella mandó excusa a la Comisión de Derechos Humanos, de que no podía asistir porque iba a estar en la Comisión Cuarta de presupuesto. Entonces, pues, realmente no llegué a asistir a esa Comisión ese día.

**RFSV:** ¿Usted recibió su salario completo del mes de agosto del año 2022?

**YBDO:** Cuando yo me entero de la demanda, hice mi solicitud a nómina, porque yo pensé que sí me habían descontado, ¿sí? Y yo hice mi solicitud...eh...tanto de agosto como de septiembre, porque, pues, no sabía si de pronto me lo habían descontado en septiembre; y me doy cuenta, revisando mi desprendible de nómina, que no había ningún tipo de descuentos, ¿sí? Porque a mí a veces...a veces cuando uno hace un trabajo digamos extras en las plenarias o en las comisiones, uno diligencia un formato y puede, pues...eh...recibir...eh...unos valores extras en los salarios, pero, pues...eh...eso era esporádico, entonces a veces variaba mi salario por mes, ¿sí? Pero, realmente, no me había dado cuenta. Como a mí me descuentan tanto, y, pues, como yo tengo unos créditos y, bueno, y todo lo demás, entonces, pues, no me había percatado de ese...de...de si me habían o no me habían descontado.

**RFSV:** A continuación, se le concede el uso de la palabra al señor José Manuel Abuchaibe Escobar (*sic*), para que interrogue a la testigo. ¿Tiene preguntas, doctor Manuel (*sic*) Abuchaibe? Está con el micrófono silenciado, doctor.

**JMAE:** Perdón. Eh...le agradezco. Vamos a hacer y a concretar unas 3, 4 preguntas, ya que su interrogatorio fue bastante amplio, y tengo unas dudas muy fuertes. Ya que se mencionan, sigamos el mismo esquema: ¿qué sucedió cuando salió acompañando a la representante Acosta por fuera del territorio nacional, si se produjo un acto administrativo de comisión y quién canceló los viáticos y gastos de viaje? Quiero que se aclare ese aspecto, porque debe haber un acto administrativo que la hubiera comisionado para salir del país, y tiene que haber unos gastos de viajes y viáticos que le deben cancelar para desempeñar esas funciones fuera del país. Quiero que se aclare algo al respecto.

**YBDO:** Claro, sí señor. No...un pago como tal de viáticos o de la Comisión, pues, no se dio porque la notificación me la hizo directamente la representante, que debía acompañarla. Es el evento como tal, la sesión ordinaria del Parlamento Amazónico, quien nos hace el pago y la invitación para...del hotel, de todo lo que era la estadía por esos días en Brasilia...eh...transporte, traslado hacia los lugares del evento, y lo mismo que hacia la reunión con la Embajada. Con respecto a los...digamos al desplazamiento y demás, pues, la representante me dio los tiquetes. Yo no tuve que comprar nada, y, pues, durante el evento...eh...la misma sesión ordinara, pues, daba todo, o sea, desde el desayuno hasta la cena. Y tuvimos 2 eventos protocolarios en la noche y todos los demás.

(...)

(...)

**JMAE:** Sí, lógico. Dos pregunticas más, porque tengo que referirme al caso también de lo sucedido en el mes de agosto, siguiendo el esquema que usted estableció en sus preguntas. Ya está claro de que se desplazó sin comisión oficial en esta primera salida. En la segunda salida...eh...se entiende que tampoco hubo una comisión oficial, tampoco hubo viáticos ni gastos de viaje, queremos que nos explique por qué razón usted, siendo



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

la funcionaria de mayor acercamiento a la representante Yénica Acosta, y que es consciente de las certificaciones que sí se han expedido, porque recibimos muchas certificaciones, incluso casos parecidos al suyo, ¿por qué da la casualidad que en el mes de mayo y en el mes de agosto, donde corresponden estos casos que estamos acusando, no se produjo esa certificación? ¿Qué nos puede contar sobre eso?

**YBDO:** Claro que sí, abogado. Pues, como lo mencioné anteriormente, hubo un período de tiempo donde...eh...nos...la representante, y por todo lo que ya mencioné, por el tema del Covid y todo el tema de la situación social que estuvo y que tuvo de salud mi departamento el Amazonas, nosotros estuvimos totalmente concentrados en ese tipo de accionar. Y, pues, como yo solamente hacía el formato de certificaciones cuando me era solicitado la representante, y, pues, ella, a su vez, obviamente, cuando le solicitaban de Recursos Humanos. En ese tiempo...eh...no hay certificaciones, desde el 21 de febrero del dos mil...desde el 2021, hasta noviembre de 2022 no hay certificaciones de nadie, o sea, de ningún miembro de la UTL, ¿sí? Pero era más que todo por...por todo ese tema de las situaciones pasadas. Y, precisamente, abogado, y precisamente...eh...la representante, cuando yo solicité mi salida no remunerada, ella fue lo que más hincapié me hizo, hay que hacer la solicitud porque venimos de un proceso y estamos haciendo, pues, todas las acciones de mejora que se tenían que hacer, pese a que no la solicitaba la...la parte del área de Recursos Humanos, sino que, pues, obviamente, con...con mi componente emocional no me daba, pues, o sea, no tenía la...la...mis sentidos al 100%. Por eso hice esa solicitud.

(...)

**YBDO:** Magistrado, realmente, yo no me vine a...a dar cuenta, precisamente, por...por todo el percance en el que yo me encontraba, sino hasta ahora cuando ponen la demanda. O sea, yo ni siquiera, o sea, porque revisé mi correo electrónico, porque revise, porque revisé la compra...buscando la compra de mis tiquetes, pues, para buscar todos los soportes para poder anexarlos, y fue donde me di cuenta...eh...de lo que...del...del error que había cometido...o de la...del error que había yo hecho frente al documento de la solicitud. Cuando yo retorné el 31, pues, yo retorné fue a mis labores, ¿sí?, a mis acciones, a mis actividades que las tenía, pues, todas acumuladas, y, pues, porque como yo soy la del acompañamiento continuo de la representante, entre los ministerios y con el ente territorial, pues tenía un trabajo muy grande. Entonces, realmente, no...no le...no...o sea, me vine a enterar fue por la demanda, realmente, que no había puesto lo correcto de fechas dentro de la solicitud que le hice a la representante.

(...)

**JMB:** Listo. Continúo. Como segunda pregunta, quisiera que nos aclarara, por favor, señora Yeimy Duque, usted nos comenta que realizó sus labores o las labores que le encomendó la representante en el primer período de 2022 que estuvo fuera del país; sin embargo, no sé si usted tenga conocimiento quién...o más bien, la representante por quién fue convocada o qué funciones ella ejerció en...eh...este parlamento que usted mencionó.

**YBDO:** Sí, claro. Dentro de todo el proceso de gestión que se desarrolló previo al evento, eh...fue convo...o sea, fue convocada y delegada por el presidente de la Cámara, como...eh...representante por Colombia, junto con el senador de Pre...de Presidencia del Senado, para que asistieran a la reactivación del Parlamaz. Estando en esa reactivación, eh...a ella...eh...oficialmente la delegan como, en el Brasil le llaman presidente, como la presidente del Parlamaz por parte de Colombia. De eso existen unos





Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

documentos, unas actas donde ella es delegada como presidenta de ese...de ese Parlamento Amazónico por parte de Colombia.  
(...)

- El 23 de febrero de 2024, la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo le solicitó al jefe de la División de Personal de la Cámara de Representantes, lo siguiente: <sup>56</sup>

El presente oficio es para solicitar respetuosamente la liquidación para reintegrar el recurso de una solicitud que realicé el 22 de agosto de 2022, una licencia no remunerada, que en primera instancia hice efectivo el permiso por oficio a la Honorable Representante, sin embargo, revisando mi carpeta de personal, no evidencio el acto administrativo (resolución) del permiso y por ende no me descontaron (solicite la semana pasada mi desprendibles de nómina de agosto y septiembre de 2022, para verificar y no se evidencia descuentos. Por lo anterior, solicito que me detallen el valor a reintegrar. Por otra parte, pongo en conocimiento que hubo dos días, 25 y 26 del mismo mes de agosto de 2022 que no pude trabajar, por favor me pueden calcular el valor que debo reintegrar.

#### 2.6.4. Otras pruebas

- Pase de abordar electrónico de la representante a la Cámara Yénica Sugéin Acosta Infante y de la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo para el vuelo LA 3266 de 17 de mayo de 2022 desde la ciudad de Sao Paulo hacía Brasilia. <sup>57</sup>

- Confirmación y datos de reserva del Hotel Kubitschek Plaza de Brasilia en el que se hospedaron Yénica Sugéin Acosta Infante y Yeimy Beverly Duque Ocampo entre el 17 y 21 de mayo de 2022. <sup>58</sup>

- Pase de abordar electrónico de la representante a la Cámara Yénica Sugéin Acosta Infante y de la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo para el vuelo LA 3259 de 21 de mayo de 2022 desde la ciudad de Brasilia a Sao Paulo. <sup>59</sup>

- Pase de abordar electrónico de la representante a la Cámara Yénica Sugéin Acosta

<sup>56</sup> Índices 33 y 36 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.

<sup>57</sup> Índice 16 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.

<sup>58</sup> Índice 16 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.

<sup>59</sup> Índice 16 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

Infante y de la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo para el vuelo LA 753 de 21 de mayo de 2022 desde la ciudad de Sao Paulo hacía Santiago de Chile.<sup>60</sup>

- Pase de abordar electrónico de la representante a la Cámara Yénica Sugéin Acosta Infante y de la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo para el vuelo LA 572 de 22 de mayo de 2022 desde la ciudad de Santiago de Chile hacía Bogotá.<sup>61</sup>

## 2.8. Análisis de la Sala

Una vez analizada la preceptiva jurídica que gobierna la materia, el acervo probatorio obrante dentro del expediente y las directrices jurisprudenciales trazadas por el Consejo de Estado en casos de contornos similares al *sub lite*, estima la Sala que, bajo el elemento objetivo, no están dados los supuestos para que se decrete la pérdida de investidura de la representante a la Cámara Yénica Sugéin Acosta Infante, por las razones que se explican a continuación:

De acuerdo con lo expuesto, para que se configure la causal de pérdida de investidura dispuesta en el numeral 4.º del artículo 183 de la Constitución Política, deben estar demostrados los siguientes elementos: i) que se ostente la condición de congresista; ii) que se esté frente a dineros públicos; y, iii) que estos sean indebidamente destinados.

Ahora bien, debe resaltarse que los elementos antes descritos deben ser concurrentes, es decir, que la ausencia de alguno de ellos, impide la configuración de esta causal de inhabilidad.

En el *sub examine* con el material probatorio obrante dentro del expediente se acreditó, respecto a cada uno de los elementos de la inhabilidad referida, lo siguiente:

**(i) La calidad de congresista** de la señora Yénica Sugéin Acosta Infante, quien fue elegida popularmente como representante a la Cámara por el departamento del

<sup>60</sup> Índice 16 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.

<sup>61</sup> Índice 16 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

Amazonas para el periodo constitucional 2018-2022 y 2022-2026.

(ii) De los **dineros públicos**. En tal sentido, es necesario resaltar que los dineros con que se paga la nómina de los empleados públicos de las unidades de trabajo legislativo son recursos públicos y más concretamente «dineros públicos», pues, provienen de una actividad económica del Estado y se integran al ciclo presupuestal, con el propósito de ser redistribuidos para la satisfacción de las necesidades que demanda el interés general. Se aclara, entonces, que dentro del ciclo presupuestal, los salarios hacen parte del componente de gastos y, específicamente, de gastos de funcionamiento y, por ello, son recursos públicos y *per se* dineros públicos, conforme quedó clarificado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, al establecerse que el salario que se paga a través de la nómina de personal de las entidades públicas, se expresa en dinero público.<sup>62</sup>

En tal sentido, el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, prevé que, para el eficiente logro de la labor legislativa, cada congresista cuenta con una unidad de trabajo a su cargo «integrada por no más de 10 empleados y/o contratistas»; para la vinculación de estos, aquél deberá hacer la postulación del candidato para su libre nombramiento y remoción o para la suscripción del contrato respectivo. La nomenclatura de cargos de que dispone comprende asistente I a V y asesor I a VIII, con las diferentes asignaciones salariales. La certificación del cumplimiento de labores por parte de estos está atribuida al congresista respectivo.

(iii) De la **indebida destinación de recursos públicos**.

En atención a la norma antes mencionada, es oportuno resaltar que el congresista tiene la competencia para disponer de la apropiación presupuestal que se prevé para el pago de los funcionarios de la unidad de trabajo legislativo, toda vez que está facultado tanto para su conformación, postulando a las personas que deben ocupar el cargo, como para el establecimiento de las funciones que aquellos deben cumplir, además de unas generales que se señalan en los manuales de funciones.

<sup>62</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 28 de marzo de 2017, expediente: 11001031500020150011100.





Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

En el asunto sometido a consideración, el accionante sostiene que la representante a la Cámara incurrió en una indebida destinación de los dineros públicos al permitir que le cancelaran la totalidad de los salarios a un miembro de su UTL, pese a que se acreditó que se ausentó del país desde el 16 hasta el 22 de mayo de 2022 y entre el 25 y 31 de agosto del mismo año, sin que existiera para el efecto la concesión de un permiso, una comisión de servicios o estudio o una licencia no remunerada.

La persona a la que se hace referencia en la solicitud de pérdida de investidura, vinculada, mediante una relación legal y reglamentaria, a la unidad de trabajo legislativo de la representante a la Cámara Yénica Sugéin Acosta Infante, es la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo, quien fue nombrada y posesionada en el cargo de Asesora VIII, desde el 23 de julio de 2018.

Para este empleo, la Resolución 1095 de 2010,<sup>63</sup> en su artículo 6.º, dispone que el nivel asesor agrupa los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de la alta dirección de la Cámara de Representantes. En dicho acto, se establecen las funciones generales del asesor de las unidades de trabajo legislativo y se señala que el congresista le podrá asignar otras que se encuentren acordes con la naturaleza del cargo.

Así las cosas, deberá determinarse si en las fechas antes mencionadas en las que la señora Duque Ocampo se ausentó del país, dejó de cumplir sus funciones propias como funcionaria de la unidad de trabajo legislativo de la representante a la Cámara y, de ser así, si es dable endilgarle a la congresista una indebida destinación de los dineros públicos, por los salarios que la señora Duque Ocampo recibió como su subordinada.

**(iii.1) Del viaje al exterior de la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo desde el 16 hasta el 22 de mayo de 2022.**

<sup>63</sup> «Por la cual se modifica la Resolución No. MD 3155 de 2008, mediante la cual se adopta el Manual de Funciones y Requisitos Mínimos para todos los empleos de la planta de Personal, y se reglamenta la clasificación de los empleos según el nivel jerárquico en la H. Cámara de Representantes»



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

De acuerdo con los documentos obrantes, la representante a la Cámara Yénica Sugéin Acosta Infante fue convocada por el presidente del Parlamento Amazónico, el senador de Brasil Nelsinho Trad, para que, en desarrollo de sus funciones oficiales, asistiera, junto con el presidente del senado de Colombia, a la 5ª Sesión Ordinaria de la Asamblea del Parlamento Amazónico, Parlamaz, en la ciudad de Brasilia (Brasil), los días 18 y 19 de mayo de 2022.<sup>64</sup>

Con ocasión de lo anterior, la congresista Acosta Infante solicitó ante el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Representantes, autorización para ausentarse de las «células legislativas de la corporación que se llegaron a convocar para las fechas 17, 18 y 19 de mayo de 2022, en razón a que participaré de la 5ª sesión ordinaria de la asamblea del parlamento Amazónico -Parlamaz (...)».<sup>65</sup>

Conforme a lo señalado en la contestación de la solicitud de pérdida de investidura, para la asistencia a dicho evento, la representante a la Cámara decidió contar con la asistencia y apoyo de un miembro de su unidad de trabajo legislativo, la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo, teniendo en cuenta que dentro de sus funciones como asesora VIII, tenía, entre otras, las siguientes:

(...)

5. Acompañar y asesorar a la representante Yénica Acosta en sus intervenciones ante instituciones nacionales, agencias internacionales, embajadas, entre otras, para la cooperación en el desarrollo del departamento de Amazonas.

(...)

7. Preparar los insumos necesarios para la participación de la representante Yénica Acosta en las sesiones del parlamento amazónico -Parlamaz, del cual actualmente la representante la cámara actúa como delegada del congreso de la República de Colombia.

(...)

De acuerdo con las pruebas aportadas, se observa que la representante a la Cámara y la funcionaria mencionada, llevaron a cabo el siguiente itinerario:

<sup>64</sup> Índice 16 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.

<sup>65</sup> Índice 16 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

Fecha	Actividad
16 de mayo de 2022 (lunes)	Según certificado emitido por la Oficina de Migración del Ministerio de Relaciones Exteriores, la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo y la congresista salieron del país con destino a la ciudad de Sao Paulo el 16 de mayo de 2022. <sup>66</sup>
17 de mayo de 2022 (martes)	- Vuelo LA 3266 desde la ciudad de Sao Paulo hacía Brasilia, con salida a las 08:10 a.m., de acuerdo con el pase de abordar allegado. <sup>67</sup> - Check in en el Hotel Kubitschek Plaza de Brasilia. <sup>68</sup>
18 de mayo de 2022 (miércoles)	- 14:30 5ª Sesión ordinaria, Asamblea del Parlamaz. Local: Sede de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) SEPN 510 Bloco A 3 Andar-Ed. Ministério de Saúde II. Brasilia  Orden del día: 1. Apertura 2. Proceso de Institucionalización del Parlamaz en el ámbito de la OTCA-participación del Chanceler de Brasil, embajador Carlos Alberto Franco Franca. 3. Dialogo sobre la agenda global de biodiversidad.  - 16:00 – Visita a las instalaciones de la sede de OTCA Local: Sede de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) <sup>69</sup>
19 de mayo de 2022 (jueves)	- 10:00 – Coctel de inauguración del Grupo Parlamentario Multipartidario de Conservación y Producción Sostenible de Brasil – temática Bioeconomía e transición energética. <sup>70</sup>
20 de mayo de 2022 (viernes)	- Acompañamiento al embajador de Colombia en Brasil, Darío Montoya, en la presentación del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, del modelo de Sistema y Procedimientos Federales para la Gestión Forestal: Uso sustentable de Flora y Control de Madera Nativa Nacional. <sup>71</sup>
(...)	(...)
22 de mayo de 2022 (domingo)	- Vuelo LA 572 de 22 de mayo de 2022 desde la ciudad de Santiago de Chile hacía Bogotá, según pase de abordar allegado. <sup>72</sup>

<sup>66</sup> Índice 32 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.

<sup>67</sup> Índice 16 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.

<sup>68</sup> Índice 16 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.

<sup>69</sup> Lo anterior, de conformidad con el programa señalado en la invitación realizada a la congresista que obra en el Índice 16 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.

<sup>70</sup> Lo anterior, de conformidad con el programa señalado en la invitación realizada a la congresista que obra en el Índice 16 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.

<sup>71</sup> De conformidad con lo observado en la página de Instagram de la representante a la Cámara de Representantes, Yénica Sugéin Acosta Infante, de fecha 20 de mayo de 2022.

<sup>72</sup> Índice 16 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso radicado N.º 11001031500020240026300.



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

De conformidad con lo anterior, es dable concluir lo siguiente:

La representante a la Cámara Yénica Sugéin Acosta Infante se ausentó del país junto con su asesora VIII de la unidad de trabajo legislativo, Yeimy Beverly Duque Ocampo, entre el 16 y 22 de mayo de 2022, para asistir a la 5ª Sesión Ordinaria de la Asamblea del Parlamento Amazónico, Parlamaz, teniendo en cuenta la invitación que le fue realizada a la congresista por ser la representante a la Cámara del departamento de Amazonas.

Esta, a su vez, requirió el acompañamiento de dicha funcionaria en atención a que dentro de sus funciones tenía el deber de acompañar y asesorar a la representante a la Cámara en sus intervenciones ante instituciones nacionales e internacionales y preparar los insumos necesarios para la participación de la congresista en el Parlamento Amazónico, aunado al hecho de que la señora Duque Ocampo tenía manejo del idioma portugués, como lo señaló en el testimonio rendido dentro de la presente acción.

Así, de acuerdo al material probatorio antes mencionado, se encuentra debidamente acreditado que la señora Duque Ocampo durante los días 16 a 22 de mayo de 2022, asistió de forma directa a la congresista para la sesión que se realizó en la ciudad de Brasilia (Brasil), es decir, que, contrario a lo manifestado por el accionante, en dichas fechas, la mencionada funcionaria sí cumplió con sus funciones propias como asesora VIII de la unidad de trabajo legislativo de la representante a la Cámara.

Ahora, si bien, en principio, podría considerarse pertinente que la señora Duque Ocampo hubiera solicitado ante la División de Personal de la Cámara de Representantes una comisión de servicios, conforme lo establece el Decreto 1083 de 2015, en su artículo 2.2.5.5.25.,<sup>73</sup> dicha circunstancia no hace que se configure la causal ahora analizada por cuanto, se insiste, el viaje realizado obedeció al

<sup>73</sup> «Comisiones de servicios. La comisión de servicios se puede conferir al interior o al exterior del país, no constituye forma de provisión de empleos, se otorga para ejercer las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede del cargo, cumplir misiones especiales conferidas por los superiores, asistir a reuniones, conferencias o seminarios, realizar visitas de observación que interesen a la administración y que se relacionen con el ramo en que presta sus servicios el empleado».



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

cumplimiento de sus funciones como miembro de la unidad de trabajo legislativo y fue costeadado por la representante a la Cámara y por Parlamaz, como lo señaló la señora Beverly Duque en su declaración.

Por otra parte, el accionante sostiene que se vulneró la Ley Orgánica 2029 de 2020, por cuanto la funcionaria de la UTL no podía ejercer sus labores por fuera del territorio nacional. Al respecto, resulta oportuno aclarar lo siguiente:

El inciso 2.º del artículo 385 de la Ley 5ª de 1992,<sup>74</sup> establece, que «Los empleados de la planta de personal señalados en el articulado de esta ley prestarán sus servicios en las dependencias donde fueron nombrados, **o donde las necesidades del servicio así lo exijan**, pero no podrán hacerlo en las oficinas de los congresistas (...)».

Con posterioridad a ello, se emitió la Ley Orgánica 2029 de 2020,<sup>75</sup> que en su artículo 1.º dispuso:

**ARTÍCULO 1o.** Interpretese la expresión “Cada Congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo a su servicio” contenida en el inciso 1 del artículo 388 de la Ley 5 de 1992, en el siguiente sentido:

Para el logro de una eficiente labor legislativa, social, política y de control de los Congresistas, **los funcionarios que estén vinculados a la Unidad de Trabajo Legislativo, podrán realizar sus funciones en la sede del Congreso de la República, o en cualquier lugar dentro del territorio nacional donde el congresista lo requiera, incluso a través de las figuras de teletrabajo o virtualidad.**(Negrilla fuera de texto)

La Corte Constitucional al analizar la disposición antes mencionada, sostuvo:<sup>76</sup>

Según los antecedentes legislativos de la norma demandada, ésta fue adoptada por el Congreso de la República con el objetivo de aclarar que cada congresista se encuentra facultado para tener asistentes o asesores de su UTL en cualquier lugar del territorio nacional, para apoyarle en todas las funciones, incluidas las legislativas, de control, sociales, de campaña política, de rendición de cuentas, o cualquier otra relacionada con las obligaciones constitucionales y legales de los Senadores y Representantes a la Cámara.  
(...)

<sup>74</sup> «Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes»

<sup>75</sup> «Por medio de la cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5 de 1992, modificada por el artículo 1.º de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7.º de la Ley 868 de 2003».

<sup>76</sup> C-127 de 2021.



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

El informe de ponencia para primer debate en Cámara al Proyecto de Ley número 396 de Cámara de 2019, «por medio del cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992» se incluyó en la Gaceta del Congreso No. 532 del 12 de junio de 2019, y señaló:

«[la] importancia dentro de un sistema democrático justifica afianzar, por un lado, la autonomía e independencia de la Rama, especialmente en lo relativo a su funcionamiento interno y al apoyo que las Unidades de Trabajo Legislativo brindan a los Congresistas. Y de otro lado, respecto de la decisión autónoma e independiente del Legislativo de ejecutar sus funciones políticas, legislativas, de rendición de cuentas, entre otras, desde cualquier lugar del territorio que se estime conveniente, a fin de promover la descentralización y la correcta representación de la población colombiana que se encuentra dispersa mucho más allá de las instalaciones del Congreso y de las fronteras del Distrito Capital.

Con todo, el aclarar que los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo pueden ejercer sus funciones desde cualquier lugar del territorio nacional es una medida conveniente, oportuna y ciertamente ajustada a los valores democráticos de nuestra Constitución, máxime en una época en la que los avances en las comunicaciones permiten sin mayores problemas el teletrabajo, y concomitantemente la posibilidad de hacer llegar a los Congresistas que sesionan en la capital, las inquietudes de la población que reside en los distintos entes territoriales».

Así las cosas, dicha norma previó que los funcionarios que estén vinculados a las unidades de trabajo legislativo, **podrán** realizar sus funciones en la sede del Congreso de la República o en cualquier lugar dentro del territorio nacional donde el congresista lo requiera. Lo anterior, con el fin de reivindicar la autonomía, independencia e inviolabilidad del Congreso, promover la debida representación de las distintas regiones del país y lograr una eficiente labor legislativa, social, política y de control de los congresistas.

En tal sentido, la norma referida si bien señala una potestad facultativa para los funcionarios de una unidad de trabajo legislativo de realizar sus funciones dentro del territorio nacional, no prohíbe que, por las **necesidades del servicio**, conforme lo señala el artículo 385 de la Ley 5ª de 1992, estos puedan prestar sus funciones por fuera de él, como, efectivamente, ocurrió en este caso, en la medida en que, como se señaló anteriormente, la representante a la Cámara fue invitada, en su condición de congresista, para asistir a un congreso en Brasilia y decidió viajar con la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo, quien era la asesora VIII de su unidad de trabajo legislativo, siendo este el cargo más alto en la UTL, para que ella la asesorará y asistiera, lo cual implicó, necesariamente, que dicha funcionaria desarrollara, en otro país, las funciones acordes con la naturaleza del cargo.





Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

En conclusión, considera la sala que para el periodo entre el 16 y el 22 de mayo de 2022, la representante a la Cámara no incurrió en la causal prevista en el numeral 4.º del artículo 183 de la Constitución Política, esto es, indebida destinación de dineros públicos, toda vez que la asesora VIII Yeimy Beverly Duque Ocampo recibió, en su totalidad, su salario por el mes de mayo del año referido, con ocasión a que cumplió a cabalidad sus funciones como miembro de la unidad de trabajo legislativo de la congresista.

**(iii.2) Del viaje al exterior de la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo desde el 25 hasta el 31 de agosto de 2022.**

Al respecto, el accionante señala que la congresista incurrió en la causal de pérdida de investidura antes mencionada, en la medida en que permitió que la funcionaria de su UTL recibiera su salario por el mes de agosto de 2022, pese a que no estuvo en ejercicio de su cargo durante 5 días hábiles.

En tal sentido y de acuerdo con el material probatorio, la Sala refiere lo siguiente:

- Efectivamente, la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo salió del país desde el 25 hasta el 31 de agosto de 2022, fecha en la cual estaba vinculada en el cargo de asesora VIII en la unidad de trabajo legislativo de la representante a la Cámara Yénica Sugéin Acosta Infante.
- Dicha funcionaria le comunicó a la congresista que debía ausentarse por necesidades personales y fue por ello que esta última la autorizó para solicitar una licencia no remunerada por tres días ante la dependencia pertinente, razón por la cual la señora Duque Ocampo suscribió un documento que tuvo visto bueno de la representante a la Cámara, es decir, que, en principio, ésta tenía conocimiento de que la señora Yeimy Beverly saldría del país y no estaría desempeñando sus funciones durante los días 29, 30 y 31 de agosto de 2022, por encontrarse en una situación administrativa.
- No obstante, pese a que las documentales requeridas se remitieron, por correo electrónico, a la División de Personal de la Cámara de Representantes, dicha



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

dependencia no emitió pronunciamiento alguno,<sup>77</sup> de lo cual no tuvo conocimiento la representante a la Cámara como se sostiene en la contestación de la demanda y se ratifica por la señora Duque Ocampo en la declaración rendida.

- La señora Yeimy Beverly, finalmente, salió del país el 25 de agosto de 2022 y regresó el 31 del mismo mes y año, período en el cual como ella lo afirma, no desempeñó función alguna relacionada con su cargo.<sup>78</sup>
- La señora Duque Ocampo no le informó a la representante a la Cámara de su salida del país el 25 de agosto de 2022 y tampoco, que la División de Personal de la Cámara de Representantes no había emitido un acto administrativo otorgándole la licencia no remunerada para el 29, 30 y 31 de agosto de 2022, como en su momento se solicitó, lo cual era su deber, en atención a que la señora Yeimy Beverly pertenecía a la unidad de trabajo legislativo de la congresista y era la coordinadora de aquella.

De lo anterior, es dable concluir que la accionada, por un lado, bajo el principio de buena fe, confió en que la solicitud de licencia no remunerada por los días 29, 30 y 31 de agosto de 2022, le había sido concedida a su funcionaria y, por el otro, nunca tuvo conocimiento que ésta salió el país en una fecha no autorizada, esto es, el 25 del mismo mes y año.

En ese orden de ideas, conforme al reciente pronunciamiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo,<sup>79</sup> encuentra la Sala que la salida del país de la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo entre el 25 y 31 de agosto de 2022, no obedeció a un acto personal y material por parte la congresista que permita inferir una indebida destinación de dineros públicos, toda vez que, en primer lugar, se acreditó que la congresista nombró como asesora VIII desde el 2018, a la señora Yeimy Beverly para

<sup>77</sup> De acuerdo con lo reportado por la División de Personal del Congreso de la República para las fechas antes indicadas, a la señora Duque Ocampo no se le concedió permiso, comisión de servicios o estudio, o licencia no remunerada.

<sup>78</sup> Según certificado emitido por la Oficina de Migración del Ministerio de Relaciones Exteriores la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo salió del país con destino a la ciudad de Sao Paulo el 25 de agosto de 2022 y regresó el 31 del mismo mes y año.

<sup>79</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de mayo de 2022, expediente: 1100103150002019-0077101, consejero de Estado: Martín Bermúdez Muñoz.





Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

el cumplimiento de unas funciones específicas que hasta la fecha de la ocurrencia de los hechos venía cumpliendo; en segundo lugar, la congresista procuró porque la funcionaria se ausentara del cumplimiento de sus funciones bajo una situación administrativa legalmente permitida; y, en tercer y último lugar, su empleada no le informó que saldría del país dos días antes de lo previsto, esto es, el 25 de agosto de 2022.

Por otro lado, el accionante sostiene que «(...) la representante demandada viene certificando el cumplimiento de las labores de los funcionarios de su UTL, pero observamos que cuando se trata de probar en los casos de funcionarios que han recibido pagos, a pesar de estar fuera del país, convenientemente en la pagaduría no remite esos documentos».

Ahora bien, pese a que en este asunto se acreditó que la señora recibió su salario completo en el mes de agosto de 2022, ello no obedeció a la mencionada certificación como lo afirmó el accionante, por cuanto está demostrado que la representante a la Cámara no certificó ante la Cámara de Representantes, el cumplimiento de las funciones de la señora Duque Ocampo como asesora VIII de su UTL para dicho mes, conforme lo afirmó la División de Personal de la Cámara de Representantes.

Finalmente, al igual que en el acápite anterior, el accionante señaló que se trasgredió lo dispuesto en la Ley Orgánica 2029 de 2020, por cuanto la señora Duque Ocampo pese a estar vinculada en la unidad de trabajo legislativo de la accionada, no realizó sus funciones dentro del territorio nacional.

Al respecto, si bien la funcionaria Yeimy Beverly, además, de trasgredir otras disposiciones relacionadas con el no cumplimiento de sus funciones por salir del país siendo servidora pública y sin encontrarse bajo una situación administrativa que se lo permitiera o estar desempeñando alguna función otorgada por la congresista, pudo haber desconocido lo dispuesto en la norma antes mencionada, ello implica un reproche personal para dicha funcionaria, pero no hace que se configure la causal de indebida destinación de dineros públicos, conforme a lo antes mencionado.



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

En conclusión, teniendo en cuenta que en el asunto sometido a consideración no se configura el elemento objetivo porque no se reunieron todos los presupuestos de la causal de pérdida de investidura consagrada en el numeral 4.º del artículo 183 de la Constitución Política, resulta dable analizar los aspectos subjetivos de la conducta.

## 2.7. Elemento subjetivo en las pérdidas de investidura

De conformidad con lo establecido en el artículo 1.º de la Ley 1881 de 2018, modificado por el artículo 4.º de la Ley 2003 de 2019, el proceso de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva, toda vez que debe verificarse que la conducta del congresista, al incurrir en una de las causales previstas, taxativamente, en la Constitución Política, fue dolosa o gravemente culposa.

En tal sentido, la Corte Constitucional señaló en cuanto al análisis de la culpabilidad, lo siguiente:<sup>80</sup>

Entonces, dentro de los elementos que se deben valorar en los procesos de pérdida de investidura se destaca la culpabilidad (dolo o culpa) de quien ostenta la dignidad, esto es, si el demandado conocía o debía conocer de la actuación que desarrolló y si su voluntad se enderezó a esa acción u omisión, aspecto que implica verificar si se está ante una situación de caso fortuito o fuerza mayor, o en general exista alguna circunstancia que permita descartar la culpa.

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado, señaló en cuanto al elemento subjetivo, que resulta necesario analizar el dolo o la culpa grave con los demás elementos de la causal invocada y, en consecuencia, verificar si el congresista estaba en condiciones de comprender el hecho o la circunstancia que configura la causal, si le era exigible otro comportamiento o si éste atendió las normas jurídicas.<sup>81</sup>

### 2.7.1. Respecto de la salida del país desde el 16 y hasta el 22 de mayo de 2022.

<sup>80</sup> SU-632 de 2017.

<sup>81</sup> Sentencia de 19 de febrero de 2019, radicado N.º 11001031500020180241700 (PI), consejera de estado: María Adriana Marín.



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

En relación con las salidas del país de la señora Duque Ocampo entre el 16 y el 22 de mayo de 2022, no se observa que se haya configurado el dolo en la causal invocada, toda vez que, como se mencionó en el acápite anterior, ello obedeció a un congreso del Parlamento Amazónico que se realizó en Brasil, al cual fue invitada la representante a la Cámara, quien decidió ir acompañada de uno de los miembros de su UTL, esto es, la señora Yeimy Beverly, quien tenía a su cargo la función de asesorarla en sus intervenciones ante instituciones internacionales y, específicamente, en preparar los insumos necesarios en las sesiones del Parlamento Amazónico. Además, es importante resaltar, que, conforme al testimonio rendido, los tiquetes aéreos fueron costeados por la congresista y los viáticos, fueron asumidos por el ente que invitó a la congresista.

Tampoco se observa la ocurrencia de una culpa grave, por cuanto la representante a la Cámara no actuó de manera negligente ya que, se insiste, la salida del país de la señora Duque Ocampo en el mes de mayo de 2022, obedeció, exclusivamente, para el cumplimiento de sus funciones en el cargo de asesora VIII.

#### **2.7.2. Respecto de la salida del país desde el 25 y 31 de agosto de 2022.**

En el *sub examine* es importante resaltar que no se acreditó la existencia del elemento del dolo en la conducta de la congresista, en la medida en que su intención nunca fue la de propender el pago de los salarios de su funcionaria pese a que no cumplió, a cabalidad, sus funciones durante todo el mes de agosto de 2022. Como se mencionó anteriormente, la accionada no tuvo conocimiento que la señora Duque Ocampo salió del país el 25 del mismo mes y año y tampoco que no le fue concedida, a través de acto administrativo, la licencia no remunerada que esta le había autorizado solicitar por los días 29, 30 y 31 de agosto de 2022.

Por otra parte, no se configura una culpa grave, por cuanto la representante a la Cámara no contó con los mecanismos suficientes para tener conocimiento de que la miembro de su UTL no estaba ejerciendo sus funciones desde el 25 hasta el 31 de agosto de 2022.



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

Lo anterior, por cuanto: i) la señora Duque Ocampo podía trabajar de manera virtual y el reporte de sus tareas no se hacía diariamente; ii) la congresista, se insiste, presumía que los días 29, 30 y 31 de agosto de 2022, la funcionaria estaba bajo una licencia no remunerada; iii) en dos días hábiles, esto es, 25 y 26 de agosto de 2022, era difícil establecer que la antes mencionada estuviera ausente y el desempeño exacto de sus funciones; y, iv) es imposible que un congresista tenga acceso a las salidas del país, por cualquier medio de transporte, de los empleados que tiene a su cargo.

En ese orden de ideas, es dable concluir que la congresista, de un lado, no actuó con negligencia ni con la intención de destinar indebidamente dineros públicos y, de otro lado, procuró porque la funcionaria ejerciera el desempeño de sus funciones conforme a la normativa aplicable.

### 3. Conclusión

Teniendo en cuenta las razones que anteceden y las piezas que conforman el acervo probatorio, resulta forzoso concluir que la representante a la Cámara Yénica Sugéin Acosta Infante no incurrió en la causal de pérdida de investidura invocada por el accionante, razón por la cual se desestimarán las pretensiones de la demanda.

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

### FALLA

**Primero.- Negar** la solicitud de pérdida de investidura de la representante a la Cámara Yénica Sugéin Acosta Infante por el departamento del Amazonas, promovida por el señor José Manuel Abuchaibe Escolar, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.



Radicación: 11001 03 15 000 2024 00263 00  
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

**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, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 1881 de 2018. Por Secretaría General de la Corporación procédase de conformidad.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**  
Presidente

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Aclaración voto

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Aclaración voto

**WILSON RAMOS GIRÓN**

**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**  
Aclaración voto

**CONSTANCIA:** La presente manifestación de impedimento fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.