



Radicado: 11001-03-15-000-2019-00771-00
 Actor: José Manuel Abuchaibe Escolar

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA DE DECISIÓN ESPECIAL No. 27

MAGISTRADA: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., tres (3) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA
Radicación: 11001-03-15-000-2019-00771-00
Actor: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR
Accionado: HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN CALVACHE

**Sentencia de Primera Instancia – Indebida destinación de dineros públicos –
 Prestación del servicio por los miembros de las UTL**

Corresponde a la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Inversión No. 27, resolver, en primera instancia, la solicitud de pérdida de inversión interpuesta el 20 de febrero de 2019 por el señor José Manuel Abuchaibe Escolar contra el Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán Calvache.

I. ANTECEDENTES

1.1 Solicitud de pérdida de inversión¹

1. El señor Juan Manuel Abuchaibe Escolar solicitó la pérdida de inversión del congresista Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, elegido Representante a la Cámara por el departamento de Nariño para el período 2018-2022, avalado por el partido Liberal, con fundamento en la causal de indebida destinación de dineros públicos, prevista en el numeral 4 del artículo 183 de la Constitución Política².

2. Para el peticionario, el representante Estupiñán Calvache incurrió en la causal porque vinculó al señor Jahir Alexander Mena Quiñones en el empleo de Asistente I de su Unidad de Trabajo Legislativo –UTL-, a quien se le pagaron salarios sin que hubiera ejercido las funciones propias del cargo, cumplido horario o concurrido a una sede de trabajo determinada.

¹ Folios 1 a 24 del expediente.

² Los congresistas perderán su inversión: (...) 4. Por indebida destinación de dineros públicos.



3. Señaló que mediante Resolución No. 0388 del 16 de febrero de 2018, se nombró al señor Jahir Alexander Mena Quiñones en el cargo de Asistente I de la Unidad de Trabajo Legislativo del Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán Calvache.
4. Explicó que una vez el señor Mena Quiñones tomó posesión del empleo el 1 de marzo de 2018, por orden verbal del congresista Estupiñán Calvache y de la señora María Camila Sánchez Ortega³, se trasladó a la ciudad de Tumaco.
5. Para el solicitante, si bien por disposición del inciso 2 del artículo 385 de la Ley 5 de 1992, la prestación del servicio se puede adelantar «*donde las necesidades del servicio así lo exijan*», lo cierto es que el señor Mena Quiñones no desempeñó las funciones del empleo, empero percibió el salario mensual asignado con la anuencia del Representante a la Cámara, quien lo certificó en el cumplimiento de las funciones para su UTL y con ello, propició la remuneración con dineros públicos de servicios que no fueron prestados.
6. Dice el actor que el congresista vinculó en la UTL al señor Jahir Alexander Mena Quiñones como recomendado del activista político y diputado nariñense Alvin Gustavo Quiñones Casanova, con el propósito de pagar favores políticos, y que además, conforme afirmó Mena en la denuncia penal y en la queja disciplinaria, que el representante le exigió compartir su salario.
7. A juicio del actor, con dicho comportamiento el congresista incurrió en las cuatro conductas que la jurisprudencia determina como constitutivas de la causal de indebida destinación de dineros públicos, así: i) el Representante a la Cámara designó al señor Mena Quiñones, permitió la falta de prestación del servicio y certificó su cumplimiento a pesar de que ello no lo prestó ii) con base en la certificación de cumplimiento realizada por el Representante a la Cámara, al señor Mena Quiñones se le pagaron salarios sin que hubiera ejercido ninguna función en Unidad de Trabajo Legislativo –UTL- iii) los recursos utilizados para cancelar la remuneración del señor Mena Quiñones fueron dineros públicos⁴ y iv) la prestación del servicio del referido ciudadano se hizo en beneficio de particulares y no del servicio público.
8. La solicitud de pérdida de investidura fue fundamentada en la jurisprudencia desarrollada por esta Corporación en relación con la estructuración de la causal de indebida destinación de dineros públicos, en especial las de las sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 21 de julio de 2015⁵ y del 23 de marzo de 2010⁶.

³ Asesor II de la UTL del representante accionado.

⁴ Es decir, utilizó recursos públicos para reportar beneficios personales

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, radicado: 11001-03-15-000-2012-00059-00(PI) MP. María Claudia Rojas Lasso

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, radicado: 11001-03-15-000-2009-00198-00(PI), MP Hugo Fernando Bastidas Barcenás.



1.2 Actuaciones procesales relevantes

1.2.1 Admisión de la solicitud

9. Previa verificación del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 5. de la Ley 1881 de 2018, por auto del 22 de febrero de 2019⁷ la magistrada ponente admitió la solicitud de pérdida de investidura y ordenó las notificaciones y traslados de ley⁸.

10. La notificación al Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán Calvache se surtió por aviso del 6 de marzo de 2019⁹.

11. El 14 del mismo mes y año, encontrándose dentro del término de cinco días establecido en el artículo 10 de la Ley 1881 de 2018, el apoderado del congresista se opuso a la solicitud de pérdida de investidura.

1.2.2 El escrito de oposición¹⁰

12. El representante judicial solicitó denegar la solicitud de pérdida de investidura incoada, porque a su juicio, las afirmaciones efectuadas por el demandante y por el señor Jahir Alexander Mena Quiñones son falsas, temerarias y carentes de soporte fáctico y porque el precedente citado como sustento de la petición de desinvestidura, no es aplicable al caso bajo análisis, con lo cual, la demanda carece de cimiento fáctico, normativo y jurisprudencial.

13. Explicó que no se configuran los elementos constitutivos de la causal de pérdida de investidura del numeral 4 del artículo 183 de la Constitución Política, ya que si bien se admite la calidad de congresista del demandado y el carácter público de los dineros con los que se efectuó el pago de los salarios al señor Mena Quiñones en los meses de marzo, abril y parte de mayo de 2018, como miembro de la UTL del señor Estupiñán Calvache, tales dineros no fueron destinados indebidamente, en tanto fueron destinados a objetos y actividades autorizados por la Constitución, la ley y el reglamento y fueron aplicados a propósitos en la ley y que son propios de la actividad parlamentaria.

14. Al respecto, señaló que el señor Jahir Alexander Mena Quiñones fue postulado por el Representante a la Cámara para ocupar el cargo de Asistente I de la

⁷ Folio 48 del cuaderno número 1

⁸ Folios 49 al 56 del cuaderno número 1

⁹ Folio 83 del cuaderno número 1

¹⁰ Folios 86 a 109



UTL y su nombramiento se consolidó mediante la Resolución 0388 del 16 de febrero de 2018¹¹, dictada por la Directora Administrativa de la Cámara de Representantes.

15. Sostuvo que, conforme con la Resolución 1095 de 2010, dentro de las funciones asignadas al empleo de Asistente I de UTL se encuentran previstas las de: **"1. Colaborar en todas y cada una de las actividades desarrolladas por el Honorable Representante"** y **"5. Las demás que le asigne directamente el Representante al cual presta sus servicios"**, y en el marco de las mismas, el señor Mena Quiñones servía de enlace con las comunidades del departamento de Nariño, a las que el señor Estupiñán Calvache representaba por elección popular.

16. Advirtió que al señor Mena Quiñones le fueron asignadas las funciones públicas que debía desarrollar, así como su sitio de trabajo en la ciudad de Tumaco, Nariño¹², como lo permite el artículo 385 de la Ley 5 de 1992, según el cual *"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"*, y lo señaló la Sala Plena Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 26 de mayo de 2017¹³, de acuerdo con la que *"(...) en virtud de lo dispuesto en el artículo 385 de la Ley 5 de 1992, el congresista está facultado para asignar funciones a sus subordinados en una sede diferente a la ciudad de Bogotá y, particularmente, en la región en que fue electo"*.

17. Enlistó *"algunas"* de las actividades que, como servidor público y miembro de la UTL del congresista, cumplió el señor Mena Quiñones¹⁴ de acuerdo con las directrices que el señor representante Estupiñán Calvache le impartió a María Camila Ortega Sánchez, Asesora II de la UTL.

18. Indicó que el 23 de marzo el señor Mena Quiñones informó a *"funcionarios"*¹⁵ de la UTL sobre algunos problemas de salud que estaba teniendo y una incapacidad médica que le dieron por espacio de 20 días. Sobre la misma, aclaró que esta se prolongó entre el 21 de marzo y el 9 de abril de 2018 y que el Representante a la Cámara reportó la incapacidad a la División de Personal el 12 de abril del mismo año, ya que con anterioridad no se tuvo conocimiento oficial de la situación¹⁶.

¹¹ En la que la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes manifiesta que el nombrado cumplió con los requisitos mínimos exigidos para el desempeño del cargo, conforme la Resolución 1095 de 2010.

¹² Como quiera que era la zona donde mayor representatividad ejercía el congresista.

¹³ Radicado número 11001031500020150011100. MP. Rafael Francisco Suárez Vargas

¹⁴ 1. marzo 1/18. Comunicación telefónica en la que se le informó al señor Mena Quiñones que coordinara los aspectos logísticos y operativos necesarios para una reunión que tendría el congresista el 3 de marzo de 2018 con la comunidad del municipio de Ipiales, la que afirma, se llevó a cabo; 2. marzo 5/18. Requerimiento para que diligenciara el formulario del CENSO; 3. marzo 6/18. Comunicación telefónica de Jahir Mena con Camila Ortega a fin de informarle el interés de un grupo de jóvenes para reunirse con el Representante a la Cámara; 4. marzo 11/18 solicitud de Camila Ortega para que el señor Ortega estuviera "atento" a las denuncias de la comunidad tumaqueña por la compra de votos en las elecciones del 11 de marzo de 2018. 5. abril 13/18. Comunicación del señor Mena con Francisco Javier Garzón (miembro de la UTL) para indagar por el representante y coordinar una reunión en Pasto o Ipiales;

¹⁵ Sin señalar a quien específicamente

¹⁶ Folio 95 del cuaderno número 1.



19. Señaló que en la conducta de su prohijado no hubo dolo, porque el Representante vinculó en su UTL al señor Mena Quiñones para que desempeñara un rol operativo y asistencial de contacto permanente con la comunidad del departamento de Nariño, especialmente en el municipio de Tumaco, con el propósito de conocer sus necesidades y actuar en pro de las mismas a través de sus actividades parlamentarias, por lo que, de suyo, no hubo intención manifiesta de dar una indebida aplicación de los dineros públicos.

20. Explicó que tampoco hubo culpa del congresista porque: i) previo al nombramiento en el cargo de Asistente I de la UTL se efectuaron las verificaciones sobre el cumplimiento de los requisitos del señor Mena Quiñones por parte del Representante a la Cámara y por la Dirección Administrativa de la corporación ii) con las pruebas documentales aportadas con el escrito de oposición, queda acreditado que *"siempre"* a través de los funcionarios de la UTL, se hizo seguimiento a las labores desempeñadas por el señor Mena Quiñones, quien *"manifestaba estar cumpliendo las instrucciones que se le impartían o al menos hacía creer que así era"*.

21. Afirmó que la solicitud de pérdida de investidura se estructura en meras conjeturas del demandante, carentes de sustento probatorio y fundamentadas en la declaración de un tercero, *"Jahir Alexander Mena Quiñones"*, quien ha ofrecido diversas, contradictorias y artificiosas versiones ante los medios de comunicación y las autoridades judiciales y administrativas, de manera que su dicho no puede ser tenido en cuenta como plena prueba de la configuración de la causal de desinvestidura invocada.

22. Anotó que ni siquiera el solicitante de la pérdida de investidura tiene claridad acerca de la configuración de la responsabilidad subjetiva, pues confunde el dolo y la culpa, para finalmente endilgar el comportamiento al congresista por ambos títulos, lo cual no es posible jurídicamente.

23. En este sentido, citó textualmente el escrito en el siguiente aparte: *"(...) si bien no contamos con elementos probatorios que nos permitan inferir que el Representante a la Cámara sabía de la existencia de una situación potencialmente capaz de convertirse en una desviación descarada de los dineros públicos y que, aun así, de forma dolosa optó por hacerlo para complacencia de uno de sus seguidores políticos, incurriendo en un descuido que tomó negligente su conducta, es decir, que **lo hizo actuar con la culpa** objeto de verificación en el análisis subjetivo de esta causal de pérdida de investidura."*

24. Conforme con todo lo anterior, el apoderado del Representante a la Cámara concluyó que lo único que aparece probado en el expediente es que la vinculación del señor Mena tuvo por objeto adelantar una eficiente labor legislativa en virtud del principio de representatividad propio de la función parlamentaria; que le fueron asignadas funciones de carácter asistencial y operativo; que se le pagó por el



cumplimiento de las actividades; que su desvinculación se motivó en un mejoramiento del servicio respecto de un cargo de libre nombramiento y remoción, siendo declarado insubsistente cuando así se consideró necesario por el congresista.

25. Consecuentemente, señaló que no hay prueba que demuestre la configuración objetiva ni subjetiva de la indebida destinación de dineros públicos que en el caso concreto se endilga al Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán Calvache.

1.2.3 Etapa probatoria

26. Cumplido el trámite previsto en los artículos 9 y 10 de la Ley 1881 de 2018, por auto del 6 de mayo de 2019 la magistrada sustanciadora se pronunció sobre el decreto de pruebas¹⁷, accediendo a la práctica de algunas de las solicitadas por los sujetos procesales y negando otras. Esta decisión fue recurrida, en reposición, por el apoderado del Representante a la Cámara¹⁸.

27. A través de proveído del 27 del mismo mes y año se repuso parcialmente el auto atacado, ordenándose la recepción de los testimonios solicitados en el escrito de oposición a la solicitud de pérdida de investidura, que fueron negados en auto del 6 de mayo de 2019.

28. En audiencia cuya celebración inició el 5¹⁹ de junio y culminó el 10 de junio de 2019, se recibieron los testimonios de los señores: Jahir Alexander Mena Quiñones²⁰; María Camila Ortega Sánchez, Asistente II de la UTL; Francisco Javier Garzón Almeida, Asesor I de la UTL; María Carolina Carrillo Saltarén, Directora Administrativa de la Cámara de Representantes; Juan David Galindo, Asistente III de la UTL; Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán Calvache. En la misma diligencia se aceptó el desistimiento presentado por el apoderado del congresista respecto del testimonio del señor Alvin Gustavo Quiñones Casanova.

29. Atendiendo que al expediente se incorporaron como prueba trasladada fotocopias de los expedientes disciplinario y penal adelantados contra el señor Estupiñán Calvache en la Procuraduría General de la Nación y la Sala de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia, por los mismos hechos aquí ventilados, así como la denuncia de carácter penal interpuesta por el Representante a la Cámara contra Jahir Alexander Mena Quiñones por los delitos de injuria, calumnia y falsa denuncia, por auto del 30 de mayo de 2019 se impartieron a la Secretaría General de esta

¹⁷ Folios v 239 a 252 del cuaderno número 2.

¹⁸ En lo atinente al numeral tercero del proveído que negó el decreto y practica de los testimonios de Francisco Javier Garzón Almeida, Juan David Galindo, Alvin Gustavo Quiñones Casanova y María Carolina Carrillo Saltarén.

¹⁹ Que continuó el 10 del mismo mes y año.

²⁰ Testimonio solicitado por el solicitante de la pérdida de investidura, por la defensa del congresista y por el Agente del Ministerio Público.



Corporación las órdenes pertinentes a fin de preservar la reserva legal de que gozan las referidas diligencias.

30. Mediante auto del 21 de junio de 2019, la magistrada sustanciadora ordenó correr traslado de las pruebas documentales y testimoniales decretadas y practicadas en el plenario, lo que ocurrió mediante fijación en lista el 26 de junio de 2019²¹. Las partes y el Agente del Ministerio Público guardaron silencio.

1.2.4 Audiencia pública de alegaciones

31. Se llevó a cabo el 8 de julio de 2019 con la presencia de los magistrados que conforman esta Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura No. 27, del Agente del Ministerio Público, el solicitante de la pérdida de investidura, el Representante a la Cámara, señor Hernán Gustavo Estupiñán Calvache y su apoderado.

32. En la vista pública el Agente del Ministerio Público, el demandante y el apoderado del congresista, entregaron por escrito los resúmenes de sus intervenciones, que se sintetizan de la siguiente manera:

1.2.4.1 Solicitante de la pérdida de investidura

33. El señor José Manuel Abuchaibe Escolar señaló que la demanda pretendía demostrar que el Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, incurrió en la causal de pérdida de investidura establecida en el numeral 4 del artículo 183 de la Constitución, toda vez que vinculó a la Unidad de Trabajo Legislativo a su cargo a un "recomendado", el sobrino del diputado Alvin Quiñones, sin que se le exigiera prestar servicio público, cumplir horario de trabajo y tampoco se le informó cuál era su sitio para laborar.

34. Además de reiterar los argumentos señalados en la solicitud de pérdida de investidura, respecto de la configuración de los elementos de la causal, señaló que la indebida destinación de dineros públicos surgió para evitar el detrimento patrimonial con ocasión de que de los asesores de los congresistas cobraran salarios sin haber laborado.²²

35. En cuanto al caso concreto, sostuvo no entender la función que se afirmó fue asignada al señor Mena Quiñones en la UTL, de ser "enlace de la comunidad" en Tumaco, como quiera que la atención de las necesidades de los habitantes de una

²¹ Ver en el expediente los folios 507 a 525, cuaderno número 3.

²² Citado por el denunciante "memorias y antecedentes artículo 183 de la Constitución Política, Asamblea Nacional Constituyente, transcripción de sesiones, sesión plenaria mayo 28 de 1991, página 59". Antecedentes de la norma, según los cuales se conocían casos en los que "no solamente han desviado dineros públicos a través de la utilización de auxilios parlamentarios en las reelecciones de los congresistas sino también en pagar sueldos a personas que no asisten, que no trabajan en el Congreso de la República, esto claramente debe constituir una causal de pérdida de investidura".



circunscripción electoral no corresponde al congreso o a sus miembros sino a la rama ejecutiva del poder público.

36. A su juicio, con esa explicación se trata de evadir la responsabilidad del parlamentario frente a los procesos disciplinario y penal adelantados en su contra por los mismos hechos que dieron origen al trámite de pérdida de investidura, en los que el señor Mena Quiñones afirmó que *"nunca cumplió con ninguna labor y (...) que tuvo que compartir parte de ese sueldo"*.

37. Afirmó que las funciones consagradas en la Resolución MD 1095 de 2010 de la Cámara de Representantes, se refieren a la actividad legislativa que se ejerce en la sede del Congreso de la República en Bogotá y no en otra ciudad o municipio como lo determina el artículo 140 de la Constitución Política y lo desarrolla el artículo 9 de la Ley 5 de 1992, y que las funciones de los empleos que integran la UTL de un congresista están concebidas como un instrumento al servicio de la actividad legislativa y no para fines diferentes.

38. Hizo una relación de los medios de convicción²³ que en su sentir demuestran que el congresista certificó que el señor Mena Quiñones cumplía las funciones del cargo de Asistente I de su UTL en el municipio de Tumaco, cuando lo cierto es que no ejercía *"ninguna función pública"* pero sí recibía el salario en su cuenta, por voluntad y con pleno conocimiento del Representante, lo que propició la indebida destinación de dineros públicos, pues se canceló salario a una persona que no laboró un solo día mientras estuvo vinculado a la Unidad de Trabajo Legislativo; quien además, sin autorización legal expresa o justificación, permaneció en el municipio de Tumaco.

1.2.4.2 La defensa del congresista

39. El apoderado del Representante a la Cámara, señor Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, solicitó desestimar la pretensión de pérdida de investidura elevada por el señor Abuchaibe Escolar, en consideración a que carece de sustento fáctico y jurídico.

40. Efectuó la descripción normativa del juicio de pérdida de investidura, sus características y las generalidades de la causal prevista en el numeral 4 del artículo 183 de la Constitución Política, para señalar que el hecho enrostrado a su prohijado consiste en que el Representante a la Cámara, supuestamente autorizó, en forma injustificada, el pago de salarios del señor Jahir Alexander Mena durante el tiempo que estuvo vinculado a la UTL del Representante.

²³ Resolución número 0388 de febrero 16 de 2018, por medio de la cual se nombró al señor Mena Quiñones; entrevistas del señor Mena en la W Radio (septiembre 17 de 2008), CMI (20 de septiembre de 2018), testimonios de Francisco Javier Garzón Almeida, Juan David Galindo, Alvin Gustavo Quiñones Casanova, Jahir Alexander Mena Quiñones, María Camila Ortega Sánchez, Hernán Gustavo Estupiñán Calvache y María Camila Carrillo Saltaren y documento signado por Virgilio Farfán Rojas, Jefe de la División de Personal del que señaló que la afirmación que contenía obedecía a una interpretación personal de una jurisprudencia.



41. **Sobre la vinculación y funciones**, reiteró que su poderdante vinculó al señor Mena Quiñones como Asistente I de su UTL, con el propósito de desarrollar labores de enlace entre el parlamentario, la comunidad de Tumaco y otros municipios costeros del departamento de Nariño²⁴, y que como entre las funciones impuestas al cargo por la Resolución número MD1095 de junio 24 de 2010²⁵, estaban las de *“colaborar en todas y cada una de las actividades desarrolladas por el Honorable Representante”* y *“las demás que le asigne directamente el Representante al cual presta sus servicios”*, es permitido al señor representante Estupiñán Calvache asignar al señor Mena la tarea de *“enlace”* entre su despacho y la comunidad.

42. Para apoyar su afirmación citó apartes de la sentencia C-172 de 2010, según la cual las Unidades de Trabajo Legislativo se crearon entre otras, para el buen desempeño de los congresistas en *“debates, campañas y durante la legislatura”*, para tender puentes entre ellas y las *“exigencias provenientes del exterior”* y *“enlazar”* la teoría con la práctica.

43. Para demostrar el cumplimiento de las funciones de *“enlace”* desempeñadas por el señor Mena, hizo referencia a las pruebas testimoniales de María Camila Ortega Sánchez, Javier Francisco Garzón Almeida, del propio Jahir Alexander Mena y del Representante Estupiñán, las que a su juicio evidencian que desde el momento de su vinculación aquél conocía las funciones que iba a desempeñar en la UTL desde el municipio de Tumaco, así como la forma a través de la cual se hizo seguimiento para certificar su ejecución.

44. **En lo relativo al cumplimiento de jornada y horario laboral**, advirtió que las funciones de los asistentes y asesores de la UTL demandan un nivel de dedicación tal, que no es factible imponer un horario específico y por ello han sido excluidos del cumplimiento de una jornada laboral ordinaria, en los términos del artículo 5²⁶ de la Resolución 2330 del 27 de septiembre de 2016, razón por la que el señor Jahir Alexander Mena no cumplía la jornada laboral dispuesta para los otros empleados del Congreso de la República²⁷ pues dependía de la disponibilidad requerida por el parlamentario, conforme con las necesidades del servicio²⁸.

45. **En relación con el lugar de trabajo** en el que el señor Mena Quiñones debía cumplir sus tareas, sostuvo que era el municipio de Tumaco de acuerdo con la

²⁴ Resolución 01035 de 2018.

²⁵ Artículo 18. Por medio del cual se modifica la Resolución No. 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 en la H. Cámara de Representante

²⁶ La resolución establece la jornada laboral ordinaria y flexible para los servidores públicos de la Cámara de Representantes, y de ella, conforme con el artículo 5, *“se exceptúan de las jornadas a que se refiere esta Resolución y de los horarios y turnos para el almuerzo que se refiere la presente resolución, los empleados de la Unidades de Trabajo Legislativo, cuyo horario será fijado por el Representante a la Cámara para los cuales laboran”*.

²⁷ Artículo primero. Jornada Laboral. Establecer como jornada laboral ordinaria de la Cámara de Representantes, la comprendida entre la 8:30 am y 5:30 pm, de manera continua, incluida una hora de almuerzo en coordinación el jefe inmediato entre las 2:00m y las 2:00 pm, con el fin de garantizar continuidad en la prestación del servicio.

²⁸ La defensa señala que esto se encuentra corroborado por los testimonios de María Camila Ortega Sánchez, Hernán Gustavo Estupiñán, María Carolina Carrillo Salterén, Juan David Galindo y Jahir Mena.



directriz impartida por el Representante Estupiñán Calvache, situación que era perfectamente viable como lo certifican la Secretaría General y la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes²⁹ y lo reconoce a jurisprudencia del Consejo de Estado³⁰.

46. **Acerca de los informes de trabajo**, explicó que la vinculación del señor Mena Quiñones estaba regida por una relación legal y reglamentaria³¹, de manera que el servidor no necesitaba presentar informes de cumplimiento de labores, pues la Ley 5 de 1992 previó para los congresistas el deber de certificar el cumplimiento de las labores de los miembros de su UTL, sin indicar que aquellos deban exigirle al trabajador una relación de las actividades desarrolladas y la forma de presentarlo (verbal/escrito)³².

47. Reiteró que el Representante a la Cámara ejercía control de las actividades desarrolladas por Jahir Alexander Mena Quiñones a través de los coordinadores de su UTL con quienes periódicamente se reunía, de manera que si bien el congresista certificó el cumplimiento de las labores del señor Mena Quiñones, lo hizo con base en los reportes realizados por los coordinadores de su UTL, María Camila Ortega en Bogotá y Javier Francisco Garzón Almeida en Nariño.

48. Recalcó que la declaratoria de insubsistencia del nombramiento de Jahir Alexander Mena Quiñones obedeció a: i) su bajo rendimiento después de la incapacidad médica ii) las dificultades presentadas para efectuar el reporte de la misma ante las evasivas del empleado y iii) el incumplimiento de la instrucción que se le impartió de trasladarse a Bogotá, realizada a finales del mes de abril de 2018. Así mismo, indicó que todo ello está corroborado por la prueba testimonial obrante en las diligencias.

49. En lo que respeta a la ausencia de prueba del elemento subjetivo necesario en el juicio de pérdida de investidura, señaló que el señor Jahir Alexander Mena Quiñones, en el curso de este proceso y a través de una declaración juramentada, se retractó de los señalamientos realizados contra el Representante a la Cámara y que dieron origen a la solicitud de pérdida de investidura, explicando que su actuar obedeció a una forma de recuperar el empleo, atendiendo los malos consejos de los opositores políticos del congresista Estupiñán Calvache.

1.2.4.3 El Agente del Ministerio Público

²⁹ Oficio DP 4.1.1129.1 mayo 14 de 2019 "no existe una restricción legal para que los miembros de la Unidades de Trabajo Legislativo de la Cámara de Representantes presten sus servicios fuera de la capital.

³⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo radicados número 11001031500020150011100 y 110010315000201701062 del 28 de marzo de 2017 y 24 de abril de 2018, respectivamente.

³¹ De manera particular por la Ley 5 de 1992 y demás regulaciones internas del Congreso

³² Artículo 388 de la Ley 5 de 1992. "la certificación del cumplimiento de labores de los empleados y/o contratistas de la Unidad de Trabajo Legislativo, será expedido por el respectivo congresista"



50. Luego de efectuar el recuento del trámite de pérdida de investidura objeto de estudio, explicar ampliamente dicha figura, su tratamiento constitucional y legal, desarrollo jurisprudencial y enunciar las pruebas documentales y testimoniales recaudadas en el curso del proceso, indicó que el Representante a la Cámara debe perder la investidura porque están configurados los presupuestos de la indebida destinación de dineros públicos prevista en el numeral 4 del artículo 183 de la Constitución.

51. Señaló que en el proceso se acreditó que el congresista certificó el cumplimiento de funciones que el señor Jahir Alexander Mena Quiñones no desarrolló de manera real y efectiva, en tanto no se demostró que las mismas hayan permitido materializar la función a cargo del Representante a la Cámara, conducta con la que se ocasionó que los dineros públicos, representados en salarios y prestaciones sociales pagados, tuvieran una aplicación diferente o distorsión en su destino, pues dicho pago autorizado careció de razón clara y legítima que lo justificara.

52. Una vez refirió los hechos que se encontraban acreditados³³ hizo énfasis en lo que denominó como punto de discrepancia entre las partes, esto es, si el Representante a la Cámara ejerció control y vigilancia sobre las funciones que debía cumplir el asistente Mena Quiñones, pues en criterio del actor ello no ocurrió, mientras que para el Representante a la Cámara ello sí tuvo realización.

53. Una vez, contrastó las probanzas recolectadas en el proceso afirmó que, a juicio del Ministerio Público, el mencionado empleado se encontraba ejerciendo labores de proselitismo político a favor de la campaña del Representante a la Cámara Estupiñán Calvache, por indicaciones de María Camila Ortega Sánchez.

54. Indicó que las pruebas testimoniales permiten establecer que el parlamentario: i) no tuvo contacto con Jahir Alexander Mena, pues toda comunicación se realizó a través de los coordinadores de la UTL³⁴ ii) no le asignó medios de trabajo para cumplir las funciones en el municipio de Tumaco iii) no adoptó medidas encaminadas a reglamentar la jornada de trabajo de sus subalternos iv) tampoco aportó elementos de prueba que demostraran que ejerció, de manera real y efectiva, vigilancia y control sobre las actividades desplegadas por su asistente Mena Quiñones vii) no se acreditó cómo con la labor de "enlace con la comunidad" asignada, se cumplieron las

³³ i) Que el Representante a la Cámara había postulado al señor Jahir Alexander Mena Quiñones ante la División de Personal de la Cámara de Representantes para ocupar el cargo de Asistente Grado I de su UTL, nombramiento que se concretó con la Resolución número 0388 del 16 de febrero de 2018, cuya posesión ocurrió el 1 de marzo del mismo año, conforme con el Acta 0388. Empleo de libre nombramiento y remoción con una asignación básica mensual de \$2.342.723. Así mismo, que se declaró la insubsistencia de aquel mediante acto administrativo número 1033 del 16 de mayo de 2018, con efectos a partir del 21 del mismo mes y año, es decir que la vinculación tuvo un término de 2 meses y 20 días; ii) las funciones que el señor Mena Quiñones debía cumplir de acuerdo con la Resolución número 1095 del 4 de junio de 2010³³; iii) que el señor Estupiñán Calvache certificó que los empleados de su UTL cumplieron "en forma eficiente con sus respectivas obligaciones asignadas" incluido el señor Mena Quiñones³³, situación que originó el pago de los salarios y prestaciones sociales por el tiempo de duración del vínculo.

³⁴ María Camila Ortega Sánchez y Francisco Javier Almeida



funciones que corresponden a dicho empleo en el reglamento o su relación con la función legislativa o su materialización a través de ella.

55. Conforme con lo anterior, concluyó que el elemento objetivo de la causal prevista en el numeral 4 del artículo 183 superior está probado.

56. En cuanto al aspecto subjetivo, una vez analizó sus elementos³⁵ consideró que la indebida destinación de dineros públicos es imputable al Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, porque tiene plena capacidad para comprender y determinar su voluntad frente a cada cosa que hace.

57. Dijo que le es exigible un comportamiento distinto al que asumió, pues su deber era certificar el cumplimiento de las funciones, sí o sólo si, éstas se han llevado a cabo.

58. En cuanto a la conciencia del congresista frente a la ilicitud del comportamiento, pues para ello basta con que el congresista sepa que el incumplimiento del deber mencionado anteriormente es contrario a derecho y por lo tanto, contrario a la ley.

59. Señaló que el Congresista actuó con dolo, porque se demostró: i) su voluntad de certificar funciones no cumplidas ii) que conocía de la ilicitud de tal comportamiento y iii) conocía los hechos.

60. **Respecto al elemento volitivo**, señaló que el parlamentario quiso sin ninguna cortapisa, autorizar el pago del salario del señor Jahir Mena Quiñones sin que existiera prueba del cumplimiento de sus funciones³⁶, durante el periodo en el que Mena Quiñones no estuvo incapacitado.

61. **En lo que atañe al conocimiento de la ilicitud**, sostuvo que, como congresista y persona con mediano grado de inteligencia y cultura, Hernán Gustavo Estupiñán Calvache sabía que, si no tenía elementos suficientes que para autorizar el pago de un servicio, no lo debía hacer.

62. **Del conocimiento de los hechos** afirmó que el señor Estupiñán Calvache no era ajeno al tema de la certificación que debía expedir para autorizar el pago de los salarios y demás emolumentos a los miembros de su UTL y que dicha constancia debía obedecer a la realidad, teniendo conocimiento de que Mena Quiñones no cumplía con sus funciones porque así se lo informó el señor Garzón Almeida, conforme lo relató en su testimonio, rendido ante la Procuraduría General de la Nación y que obra como prueba trasladada en el proceso de pérdida de investidura.

³⁵ Imputabilidad (el congresista lo es, ya que tiene plena capacidad para comprender y determinarse frente a cada cosa que hace); exigibilidad de un comportamiento diverso (certificar el cumplimiento de funciones, sólo si se han llevado a cabo, de lo contrario se incurre en una conducta ilegal), conciencia de la ilicitud (conocimiento del sujeto de estar actuando contrario a la ley) y el dolo o la culpa

³⁶ Aclara que no es frente a los días que el señor Mena estuvo incapacitado sino frente a los otros del mes de marzo de 2018.



63. Así mismo, señaló que el haber delegado la tarea de verificación del cumplimiento de funciones de los miembros de su UTL en los coordinadores, no lo exonera del cumplimiento de este deber en cuanto a las obligaciones misionales de sus subalternos.

64. Conforme con lo anterior, concluyó que para el Ministerio Público quedó probado que el señor Jahir Alexander Mena Quiñones no cumplió con las funciones de su empleo como Asistente I de la UTL del Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán Calvache y sin embargo, a sabiendas de ello, el parlamentario expidió las certificaciones sobre el cumplimiento de sus funciones, es decir, certificó un hecho que no era cierto.

65. Explicó que al ser la certificación de cumplimiento de funciones el presupuesto para el pago de los salarios y prestaciones sociales de los empleados de la UTL, se distorsionaron los fines autorizados para estos dineros del Estado, ya que el pago al señor Mena Quiñones carecía de una razón legítima que lo justificara. Por lo tanto, solicitó acceder a la pérdida de investidura deprecada.

66. Concluyó que de las pruebas documentales y confrontadas las probanzas testimoniales que obran en el proceso, rendidas en el trámite disciplinario y en el proceso de pérdida de investidura, salta a la vista no sólo la vaguedad de las funciones atribuidas al señor Mena Quiñones, sino también la ausencia de comunicación para verificar el cumplimiento de sus funciones, así como la ausencia de informes y que dicho señor estuvo pendiente del proceso electoral del 11 de marzo de 2018.

67. En cuanto al **elemento objetivo de la causal**, señaló que está demostrado:

i) la calidad de congresista del demandado³⁷ y por ende que es sujeto pasivo de la desinvestidura ii) que el señor Jahir Alexander Mena Quiñones estuvo vinculando a la UTL del congresista Hernán Gustavo Estupiñán Calvache como Asistente I, empleo de libre nombramiento y remoción en el que fue nombrado el 16 de febrero de 2018, posesionado el 1 de marzo de 2018 y declarado insubsistente el 16 de mayo de 2018, con efectos fiscales a partir del 21 de mayo de 2018, previa solicitud del representante a la Cámara (a solicitud) iii) que devengó una asignación mensual de \$2.343.723.00 iv) que los dineros con los que se pagan salarios y prestaciones de los miembros de las UTL de la Cámara de Representantes provienen del erario y están destinados, legalmente, a remunerar el trabajo realizado por estos en atención a sus funciones asignadas v) que el Representante a la Cámara certificó el cumplimiento eficiente de las obligaciones asignadas al señor Mena Quiñones

³⁷ Resolución MD 2576 de noviembre 6 de 2016, fue llamado a ocupar el cargo de representante a la Cámara en reemplazo de Neftalí Correa, tomó posesión el 8 de noviembre del 2016 y actuó ininterrumpidamente hasta el 19 de julio de 2018. Luego, fue elegido en el mismo cargo por el departamento de Nariño para el período constitucional 2018-2022, según la Gaceta del Congreso número 638 de 2018.



durante los meses de marzo, abril y mayo, este último parcialmente, por lo que, en consecuencia se le efectuaron los correspondientes pagos.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

68. La Sala Especial de Decisión de Pérdida de Inversión No. 27 es competente para conocer, en primera instancia, de la solicitud de desinversión presentada por el abogado José Manuel Abuchaibe Escolar contra el Representante a la Cámara, señor Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, como lo disponen los artículos 184 y 237 de la Constitución Política, 2 de la Ley 1881 de 2018, el numeral 6 del artículo 111 y 107 de la Ley 1437 de 2011, así como el artículo 11 del Acuerdo 11 de 2018 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.2 Oportunidad

69. De acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1881 de 2018, la solicitud de pérdida de inversión debe interponerse dentro de los 5 años siguientes, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia del hecho generador de la causal, so pena de que opere la caducidad de la acción.

70. En el presente asunto, el hecho generador de la indebida destinación de dineros habría tenido ocurrencia cuando el Representante a la Cámara certificó el cumplimiento de funciones por parte del Asistente I de su UTL, Jahir Alexander Mena Quiñones, lo que ocurrió el 4 de abril, el 17 de mayo y el 14 de junio de 2018.

71. En este caso, respecto del señor Mena Quiñones, Asistente I de la UTL, el Representante a la Cámara certificó en tres oportunidades el cumplimiento de funciones, razón por la que el cómputo del término de 5 años para que opere la caducidad corre independiente para cada uno de los comportamientos, esto es, a partir del 5 de abril, el 18 de mayo y el 15 de junio de 2018.

72. Como la solicitud de pérdida de inversión se presentó el 20 de febrero de 2019, se debe concluir que la acción pública de pérdida de inversión fue ejercida oportunamente.

2.3 Legitimación

73. El abogado José Manuel Abuchaibe Escolar y el señor Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, están legitimados en la causa por activa y pasiva respectivamente, ya que al tratarse la pérdida de inversión de una acción pública, puede ser ejercida por cualquier ciudadano interesado, y porque el congresista es el llamado a controvertir la pretensión sancionatoria, pues en el periodo legislativo



657

Radicado: 11001-03-15-000-2019-00771-00
Actor: José Manuel Abuchaibe Escolar

63. Así mismo, señaló que el haber delegado la tarea de verificación del cumplimiento de funciones de los miembros de su UTL en los coordinadores, no lo exonera del cumplimiento de este deber en cuanto a las obligaciones misionales de sus subalternos.

64. Conforme con lo anterior, concluyó que para el Ministerio Público quedó probado que el señor Jahir Alexander Mena Quiñones no cumplió con las funciones de su empleo como Asistente I de la UTL del Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán Calvache y sin embargo, a sabiendas de ello, el parlamentario expidió las certificaciones sobre el cumplimiento de sus funciones, es decir, certificó un hecho que no era cierto.

65. Explicó que al ser la certificación de cumplimiento de funciones el presupuesto para el pago de los salarios y prestaciones sociales de los empleados de la UTL, se distorsionaron los fines autorizados para estos dineros del Estado, ya que el pago al señor Mena Quiñones carecía de una razón legítima que lo justificara. Por lo tanto, solicitó acceder a la pérdida de investidura deprecada.

66. Concluyó que de las pruebas documentales y confrontadas las probanzas testimoniales que obran en el proceso, rendidas en el trámite disciplinario y en el proceso de pérdida de investidura, salta a la vista no sólo la vaguedad de las funciones atribuidas al señor Mena Quiñones, sino también la ausencia de comunicación para verificar el cumplimiento de sus funciones, así como la ausencia de informes y que dicho señor estuvo pendiente del proceso electoral del 11 de marzo de 2018.

67. En cuanto al **elemento objetivo de la causal**, señaló que está demostrado:

i) la calidad de congresista del demandado³⁷ y por ende que es sujeto pasivo de la desinvestidura ii) que el señor Jahir Alexander Mena Quiñones estuvo vinculando a la UTL del congresista Hernán Gustavo Estupiñán Calvache como Asistente I, empleo de libre nombramiento y remoción en el que fue nombrado el 16 de febrero de 2018, posesionado el 1 de marzo de 2018 y declarado insubsistente el 16 de mayo de 2018, con efectos fiscales a partir del 21 de mayo de 2018, previa solicitud del Representante a la Cámara iii) que devengó una asignación mensual de \$2.343.723.00 iv) que los dineros con los que se pagan salarios y prestaciones de los miembros de las UTL de la Cámara de Representantes provienen del erario y están destinados, legalmente, a remunerar el trabajo realizado por estos en atención a sus funciones asignadas v) que el Representante a la Cámara certificó el cumplimiento eficiente de las obligaciones asignadas al señor Mena Quiñones

³⁷ Resolución MD 2576 de noviembre 6 de 2016, fue llamado a ocupar el cargo de representante a la Cámara en reemplazo de Neftalí Correa, tomó posesión el 8 de noviembre del 2016 y actuó ininterrumpidamente hasta el 19 de julio de 2018. Luego, fue elegido en el mismo cargo por el departamento de Nariño para el periodo constitucional 2018-2022, según la Gaceta del Congreso número 638 de 2018.



durante los meses de marzo, abril y mayo, este último parcialmente, por lo que, en consecuencia se le efectuaron los correspondientes pagos.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

68. La Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura No. 27 es competente para para conocer, en primera instancia, de la solicitud de desinvestidura presentada por el abogado José Manuel Abuchaibe Escolar contra el Representante a la Cámara, señor Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, como lo disponen los artículos 184 y 237 de la Constitución Política, 2 de la Ley 1881 de 2018, el numeral 6 del artículo 111 y 107 de la Ley 1437 de 2011, así como el artículo 11 del Acuerdo 11 de 2018 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.2 Oportunidad

69. De acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1881 de 2018, la solicitud de pérdida de investidura debe interponerse dentro de los 5 años siguientes, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia del hecho generador de la causal, so pena de que opere la caducidad de la acción.

70. En el presente asunto, el hecho generador de la indebida destinación de dineros habría tenido ocurrencia cuando el Representante a la Cámara certificó el cumplimiento de funciones por parte del Asistente I de su UTL, Jahir Alexander Mena Quiñones, lo que ocurrió el 4 de abril, el 17 de mayo y el 14 de junio de 2018.

71. En este caso, respecto del señor Mena Quiñones, Asistente I de la UTL, el Representante a la Cámara certificó en tres oportunidades el cumplimiento de funciones, razón por la que el cómputo del término de 5 años para que opere la caducidad corre independiente para cada uno de los comportamientos, esto es, a partir del 5 de abril, el 18 de mayo y el 15 de junio de 2018.

72. Como la solicitud de pérdida de investidura se presentó el 20 de febrero de 2019, se debe concluir que la acción pública de pérdida de investidura fue ejercida oportunamente.

2.3 Legitimación

73. El abogado José Manuel Abuchaibe Escolar y el señor Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, están legitimados en la causa por activa y pasiva respectivamente, ya que al tratarse la pérdida de investidura de una acción pública, puede ser ejercida por cualquier ciudadano interesado, y porque el congresista es el llamado a controvertir la pretensión sancionatoria, pues en el periodo legislativo



2014-2018 fue llamado a ocupar la curul de Representante a la Cámara en reemplazo de Neftalí Correa Díaz y luego, para el periodo 2018-2022, fue elegido popularmente para el ejercicio de dicho cargo.

2.4 Problema jurídico

74. Corresponde a la Sala Especial de Decisión No. 27 determinar si el Representante a la Cámara incurrió en la causal de pérdida de investidura consistente en la indebida destinación de dineros públicos, por haber certificado el cumplimiento de funciones de un Asistente I de su Unidad de Trabajo Legislativo durante los meses de marzo, abril y mayo, pese a que éste no las ejerció, no asistió a una sede de trabajo, ni cumplió horario alguno.

75. Para resolver este problema jurídico la Sala abordará los siguientes ejes temáticos: i) La pérdida de investidura ii) La causal de indebida destinación de dineros públicos iii) Normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento de las Unidades de Trabajo Legislativo iv) Conclusiones y v) Caso concreto.

2.5 La pérdida de investidura de los congresistas

76. La pérdida de investidura es una acción jurisdiccional pública y autónoma³⁸, de raigambre constitucional. Funge como mecanismo de control político, para que todo ciudadano tenga la posibilidad de controlar a los miembros de las corporaciones de elección popular, en especial frente a aquellos comportamientos que resultan contrarios a la dignidad del cargo, a la ética pública, al buen servicio y al interés general. Su finalidad última es salvaguardar la moralidad de la actividad política, la dignidad y probidad del cargo y la confianza que el electorado depositó en los dignatarios que representan la voluntad del popular.

77. Como se trata de un proceso sancionatorio jurisdiccional, le son aplicables los principios, reglas y garantías que integran el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, correspondiéndole al juez de la pérdida de investidura efectuar el juicio objetivo, de configuración de la causal, y el subjetivo, de responsabilidad del congresista.

78. La configuración objetiva de la causal conlleva la garantía del principio de legalidad, de manera que el juez determina, con un criterio restrictivo de interpretación³⁹, si la conducta endilgada al congresista se ajusta a las causales

³⁸ Corte Constitucional. Sentencias C-280 de 25 de junio de 1996. M.P. Doctor Alejandro Martínez Caballero; C-437 de 25 de septiembre de 1997. M.P. Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 8 de septiembre de 1992, MP. Doctor Guillermo Chaín Lizcano. PI Expediente AC-175. Sentencia del 28 de marzo de 2017. MP. Rafael Francisco Suárez Vargas. PI Expediente 11001-03-15-000-2015-00111-00(PI).

³⁹ 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



taxativas que prevén la Constitución y la ley, y en los términos del artículo 1 de la Ley 1881 de 2018, si dicha conducta es atribuible al parlamentario a título de dolo o culpa, o si por el contrario, el comportamiento no resulta sancionable porque fue realizado con amparo en alguna causal eximente de responsabilidad.

79. Con la pérdida de investidura, el Constituyente de 1991 quiso castigar de una única manera, con la mayor drasticidad y sin lugar a graduación de la sanción, aquellas conductas que consideró gravísimas porque defraudan el pacto político democrático, con el propósito de que, quien irrespeta la democracia, no tenga posibilidad de obtener nuevamente la confianza del elector⁴⁰.

80. En consecuencia, en el juicio de pérdida de investidura no hay lugar a realizar un juicio de proporcionalidad de la sanción. El fallador debe tener como marco de referencia el ordenamiento y la valoración de la conducta del congresista enjuiciado, dolosa o culposa, en relación con el incumplimiento de sus deberes y obligaciones éticas, jurídicas y políticas ante la colectividad.

81. Aun cuando el artículo 183 de la Constitución impone la misma sanción para hechos distintos y de diferente naturaleza, es posible clasificar las causales de acuerdo con los distintos bienes e intereses jurídicos que se pretende proteger con cada una de ellas.

82. Por un lado se encuentran aquellas asociadas al incumplimiento de los deberes exigibles a los congresistas, que se corresponden con la inasistencia a la posesión o a un determinado número de sesiones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, sin que medie fuerza mayor que las justifique.

83. En otro grupo están las causales que castigan hechos o conductas contrarias a la dignidad del ejercicio de poder, porque desconocen abiertamente principios constitucionales y legales rectores de la función pública y administrativa, como son, por ejemplo, la moralidad, la transparencia y la defensa del patrimonio público. **En este grupo encajan** la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y del conflicto de intereses; **la indebida destinación de los dineros públicos** y el tráfico de influencias.

2.6 La causal consagrada en el numeral 4 del artículo 183 superior: Indebida destinación de dineros públicos

⁴⁰ La pérdida de la investidura es una sanción que restringe a perpetuidad el ejercicio del derecho político a ser elegido, consagrado en el artículo 40 constitucional, pues impide que, quien se hace acreedor de ella, no pueda volver a ser elegido para desempeñar cargos de elección popular.



84. La disposición señalada establece que los congresistas perderán su investidura "*por indebida destinación de dineros públicos*."⁴¹

2.6.1 Finalidad, alcance y contenido de la causal

85. La jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo tiene decantado que la causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos es una norma superior de textura abierta, puesto que la Constitución y las leyes que rigen la materia, esto es, la Ley 5 de 1992 y la Ley 1881 de 2018⁴², no establecen el alcance de la causal⁴³ ni detallan un catálogo de conductas específicas que la configuran, misma razón por la cual, aquellas conductas o eventos que la jurisprudencia considera configurativos de la misma, no son los únicos ni resultan limitativos para su estudio, análisis y concreción en cada caso particular⁴⁴.

86. Ello es así porque la finalidad de la indebida destinación de dineros públicos, como causal de pérdida de investidura, es censurar cualquier utilización de los dineros públicos para fines no previstos, distintos, prohibidos o no autorizados por la Constitución o las leyes⁴⁵, con el propósito de erradicar y castigar prácticas parlamentarias como por ejemplo, el pago de salarios a personas que no ejercen funciones o prestan servicios o la remuneración de funciones o actividades que no se relacionan con las propias de los congresistas.

87. Sobre esta base, la Corporación ha entendido que el comportamiento sancionable se configura, en términos generales, cuando el congresista, en su condición de servidor público⁴⁶, al ejercer las competencias de las que ha sido revestido: i) traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento para los dineros públicos; o, ii) destina o aplica tales recursos a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas, o, iii) cuando la finalidad es obtener un incremento patrimonial personal o de terceros, o, iv) cuando pretende derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas⁴⁷.

⁴¹ 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."

⁴² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Sentencia del 28 de marzo de 2017. MP. Rafael Francisco Suárez Vargas. Expediente 11001-03-15-000-2015-00111-00 (PI). Sentencia del 6 de mayo de 2014. MP. Enrique Gil Botero, Expediente: 11001-03-15-000-2013-00865-00. En relación con la ley 1881 de 2018: se pone de presente que las sentencias señaladas hicieron referencia a la Ley 144 de 1994, régimen de pérdida de investidura que estaba vigente para el momento en que fueron promulgadas. No obstante, lo sentado por la Sala Plena en relación con la causal de indebida destinación de dineros públicos y la Ley 144 de 2018, mantiene su vigencia y validez respecto de la Ley 1881 de 2018, derogatoria de la Ley 144 mencionada, pues este nuevo régimen de pérdida de investidura tampoco se ocupó de establecer contenido y alcance concreto para la causal.

⁴³ 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.

⁴⁴ Así se desprende de las discusiones que sobre esta causal se dieron en la Asamblea Nacional Constituyente, de las cuales se colige que el abanico de conductas que pueden tipificar la indebida destinación de dineros públicos es amplio.

⁴⁵ 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, sentencia del 28 de marzo de 2017. MP. Rafael Francisco Suárez Vargas. Expediente 11001-03-15-000-2015-00111-00 (PI).

⁴⁶ Lo es por definición del artículo 123 de la Constitución.

⁴⁷ Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia de 3 de octubre de 2000. MP: Doctor Darío Quiñones Pinilla. Expedientes AC 10529 y AC 10968.



88. Conforme con todo lo anterior, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo coligió que si bien sostuvo en su jurisprudencia que la conducta y la finalidad eran los dos elementos constitutivos de la indebida destinación de dineros, aclaró esta postura en la sentencia del 28 de marzo de 2017⁴⁸, al señalar que se configura la causal cuando se acreditan los siguientes: i) que se ostente la condición de congresista ii) que se esté frente a dineros públicos y iii) que estos sean indebidamente destinados.

89. De igual manera, existe claridad jurisprudencial en que la indebida destinación de dineros públicos se puede configurar a partir de la transgresión de tipos penales⁴⁹ pero que dada la autonomía e independencia existente entre las acciones de pérdida de investidura y penal, las conductas que materializan la indebida destinación de dineros públicos configuran la causal de pérdida de investidura sin que necesariamente deban estar tipificadas como delitos⁵⁰.

2.6.2 Elementos de la causal de indebida destinación de dineros públicos

2.6.2.1 Que se ostente la calidad de congresista

90. De la literalidad y gramática de la disposición constitucional es claro que el sujeto activo de la conducta es el congresista –Senador o Representante a la Cámara-, es decir, la destinación indebida de dineros públicos debe realizarse cuando el congresista ostenta tal calidad, lo que ocurre cuando se ha posesionado en el ejercicio del cargo, bien porque resultó elegido popularmente o porque fue llamado a ocupar la curul o porque fue designado para la misma, en este último evento, por virtud de las curules designadas por el Consejo Nacional Electoral al

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Sentencia del 28 de marzo de 2017. MP. Rafael Francisco Suárez Vargas. Expediente 11001-03-15-000-2015-00111-00 (PI). Sentencia del 6 de mayo de 2014. MP. Enrique Gil Botero, Expediente: 11001-03-15-000-2013-00865-00. Dicha aclaración se sustentó en la interpretación literal y gramatical del artículo 183 numeral 4 de la carta superior, acompañada con la historicidad de la norma, la finalidad perseguida con ella por el Constituyente de 1991 y con los lineamientos trazados por la jurisprudencia de la Corporación al resolver los casos concretos. Con ella se retomó la interpretación efectuada por la Sala Plena en sentencia del 5 de febrero de 2001, para concluir la causal corresponde a una descripción típica completa, en tanto indica un sujeto activo, el congresista; el verbo rector, destinar; la circunstancia de modo que lo cualifica, esto es, que sea la destinación sea indebida, y el objeto sobre el cual recae la acción, que viene a ser el bien jurídico protegido: los dineros públicos, así como la consecuencia de su realización, la pérdida de la investidura de congresista.

⁴⁹ Peculado por apropiación, por uso, o por aplicación oficial diferente (artículos 397, 398 y 399 del Código Penal), enriquecimiento ilícito (artículo 412 *ibidem*), interés ilícito en la celebración de contratos (artículo 409 *ibidem*), y trámite de contratos sin observancia de los requisitos legales (artículo 410 *ibidem*). Sobre las sanciones penales y de pérdida de investidura que puede generar una misma conducta, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han sido unánimes en señalar que con ello no se viola el non bis in idem, porque la acción penal y la acción de pérdida de investidura son acciones independientes, autónomas, diferenciables y separables, que generan diferentes tipos de responsabilidad.

⁵⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 19 de octubre de 1994. MP. Juan de Dios Montes. Expediente AC-2102. Sentencia del 30 de julio de 2002. MP. Jesús María Lemos Bustamante, expediente: 11001-03-15-000-2001-0248-01. La autonomía entre las dos acciones –penal y de pérdida de investidura- recogida en esta sentencia, es congruente con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-319 del 14 de julio de 1994⁵⁰, mediante la cual se declaró la inexistencia del párrafo segundo del artículo 296 de la Ley 5 de 1992, que condicionaba la procedencia de la acción de pérdida de investidura de los miembros del Congreso por indebida destinación de dineros públicos o tráfico de influencias, a la existencia previa de sentencia penal condenatoria.



Partido Fuerza Alternativa del Común – FARC, en cumplimiento de lo establecido en el Acto Legislativo 3 de 2017⁵¹.

91. La Corporación determinó que puede incurrir en indebida destinación de los dineros públicos el congresista que: i) ostente la calidad de ordenador del gasto ii) tenga la calidad de administrador o depositario de los bienes estatales y también iii) el congresista que sin hallarse en ninguna de las condiciones anteriores, en ejercicio de sus funciones, ocasione o permita la incorrecta, ilícita o injusta destinación del patrimonio público, como puede pasar en aquellos eventos relativos a la celebración de contratos o al pago de nómina o personal cuyo cumplimiento de funciones debe certificar el congresista en ejercicio de su cargo.

92. También señaló que incurre en la causal referida, el congresista que recibe el dinero público con un fin específico y no lo invierte en el mismo, como en el caso de los viáticos, los cuales se entregan al funcionario con el fin de que atienda una comisión oficial y sólo pasan a su patrimonio si la cumple, o en el caso de los tiquetes aéreos que se expiden a su nombre para el cumplimiento de las funciones propias del cargo, o también, por ejemplo, cuando habiendo obtenido devoluciones dinerarias por concepto de tiquetes aéreos cancelados, no dispone el retorno de tales recursos al erario.

93. Corolario, en lo que se refiere al sujeto activo del comportamiento reprochado, se destaca que para que el congresista incurra en la indebida destinación de dineros públicos, se requiere que tenga la disponibilidad jurídica o material de tales bienes públicos⁵².

2.6.2.2 Que se esté frente a dineros públicos

94. En lo referente al concepto de dineros públicos y para efectos de cumplir con la finalidad y el efecto útil de la causal constitucional de pérdida de investidura por indebida destinación, la Sala Plena reconoce la existencia de instrumentos idóneos para la desviación de dineros públicos, como ha ocurrido con la autorización y celebración de contratos estatales, la entrega de anticipos a los contratistas y **las certificaciones de cumplimiento que autorizan el pago de salarios**; la no devolución de viáticos o su apropiación cuando la comisión no se lleva a efecto; así como el uso de los tiquetes aéreos para fines distintos a los previstos o por personas diferentes de los congresistas.⁵³

95. Esta posición jurisprudencial quedó reiterada con la sentencia dictada por la Sala Plena el 28 de marzo de 2017, al advertir que la positivización del término

⁵¹ Desarrolló parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para una paz estable y duradera, estableciendo reglas electorales especiales y transitorias en la conformación de partidos políticos y asignación de curules en el marco del proceso transicional para la paz de Colombia.

⁵² Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia de 5 de junio de 2001. MP: Doctor Ricardo Hoyos Duque. Expediente AC 0069.

⁵³ Cita original: Aclaración de voto del Consejero Tarsicio Cáceres a la Sentencia AC-11854 del 6 de marzo de 2001, M.P. Dr. Delio Gómez.



“dinero público” debe interpretarse en la lógica de la voluntad constituyente, esto es, que se trata de recursos públicos que administra el Estado. Consecuentemente, el salario que se paga a través de la nómina de personal de las entidades públicas, se expresa en dinero público.

96. Como el pago de toda obligación a cargo de una entidad del Estado se realiza con cargo al presupuesto público asignado y transferido⁵⁴, los recursos con los que se paga la nómina hacen parte del Plan Anualizado de Caja de la entidad, con el que se garantizan las acreencias y los gastos de funcionamiento e inversión de la entidad, entre los que se encuentran los recursos para el pago de los salarios.

97. Para el caso de los recursos asignados al Congreso de la República con la finalidad de pagar la nómina de sus empleados públicos, incluidos aquellos que están vinculados a las Unidades de Trabajo Legislativo de los Senadores y Representantes a las Cámara, intervienen como ordenadores del gasto el Director General, cuando se trata del Senado; y la Mesa Directiva, cuando se destinan para la Cámara de Representantes, previa certificación de cumplimiento de labores expedida por el respectivo Congresista.

98. Conforme con lo anterior, la jurisprudencia de la Corporación entiende que la **indebida destinación de los dineros públicos puede ser directa**, cuando el congresista es ordenador del gasto, administrador o depositario de los bienes públicos, **o puede ser indirecta**, como ocurre en los casos en que, sin tener ninguna de las dos condiciones mencionadas, el congresista, ejerciendo las funciones del cargo, traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento, **porque desvía los dineros públicos a fines distintos de los previstos por medio de instrumentos como**, por ejemplo, los contratos o **las autorizaciones para el pago de salarios**.

99. De suyo, una forma de destinar indebidamente los dineros públicos ocurre cuando el congresista autoriza pagar salarios y prestaciones sociales de empleados de su UTL, que incumplen las funciones del cargo o las obligaciones que el empleo les impone, o que desarrollan actividades, tareas o labores que no tienen relación con la actividad legislativa que constitucionalmente corresponde al congresista, porque tal destinación resulta distorsiva de los fines previstos.

2.6.2.3 Que los dineros públicos sean indebidamente destinados

⁵⁴ Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia del 28 de marzo de 2017. MP. Rafael Suárez Vargas. Explica que la administración de las cuentas por donde circulan los dineros públicos corresponde a las autoridades fiscales, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección del Tesoro Público. Los demás agentes que intervienen en el flujo de los recursos son ejecutores del gasto, cuando reciben los recursos, una vez cumplidas las etapas del mencionado ciclo presupuestal, y que cumplidas las etapas del mencionado ciclo presupuestal y se han hecho las transferencias a cada entidad por medio del Plan Anualizado de Caja (PAC artículo 73 ibídem), los ejecutores del gasto son los que destinan los dineros públicos para solventar las acreencias contractuales y los gastos de funcionamiento e inversión, encontrándose entre ellos el pago de la nómina.



100. La indebida destinación de dineros públicos se concreta cuando el congresista, en su condición de servidor público, de manera directa o indirecta, destina o aplica dinero público, a fines diferentes, prohibidos, injustificados, innecesarios o no autorizados, a los establecidos en la Constitución, la ley o el reglamento, en provecho propio o de un tercero⁵⁵, porque con ello traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento, con lo cual se genera, inexorablemente, el detrimento patrimonial del Estado⁵⁶.

101. Como la relevancia de la causal se finca en la expresión “indebida destinación”, lo importante es que la conducta del congresista sea determinante del detrimento patrimonial del Estado, al aplicar los dineros públicos a un fin distinto, prohibido, injustificado o innecesario, o no autorizado⁵⁷, **se materializa una indebida destinación indirecta**, cuando a pesar de haber sido ordenado el gasto para el objeto previsto en el respectivo presupuesto de la entidad, **el congresista, en el ejercicio de sus funciones, propicia materialmente una destinación distinta al objeto para el cual fueron consagrados**.

102. Ello quiere decir que basta con que el congresista, directa o indirectamente, destine los recursos públicos o propicie su desviación a propósitos distintos, porque con ello traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos previstos en el ordenamiento para los recursos, para que se configure objetivamente la indebida destinación de dineros públicos.

103. De suyo, en aquellos eventos en que el congresista autoriza el pago del salario respecto de los miembros que integran su Unidad de Trabajo Legislativo – UTL-, porque certifica su cumplimiento sin que ello corresponda a la realidad, se configura la causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos indirecta.

2.7 Estructura, organización y funcionamiento de las UTL

104. Las disposiciones que regulan de manera general las UTL de los congresistas están contenidas en el Reglamento Orgánico del Congreso de la República – artículos 388, 384 y 385 de la Ley 5 de 1992-, y algunos aspectos específicos han sido reglamentados por las Mesas Directivas de cada Cámara y de sus directores administrativos.

⁵⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 22 de noviembre de 2016. MP. Carlos Enrique Moreno Rubio. Expediente: 11001-03-15-000-2015-02938-00.

⁵⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 28 de marzo de 2017. MP. Rafael Francisco Suárez Vargas. Expediente 11001-03-15-000-2015-00111-00.

⁵⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de febrero de 2004. MP. Alier Hernández Enríquez. Expediente: 11001-03-15-000-2003-1149-01.



105. En cuanto a su creación, la fuente normativa es el artículo 388⁵⁸ de la Ley 5 de 1992, modificado por las Leyes 186 de 1995 y 868 de 2003, del que se desprende que cada parlamentario tiene a su cargo una UTL, conformada por varias personas, frente a las cuales aquél tiene la obligación de certificar el cumplimiento de labores, con el fin de que le sean cancelados sus salarios.

106. Concretamente, la norma consagra los siguiente:

Artículo 388. Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas. Cada congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una unidad de trabajo a su servicio integrada por no más de diez (10) empleados y/o contratistas.

Para la provisión de estos cargos cada Congresista postulará, ante la Mesa Directiva, en el caso de la Cámara y, ante el Director General, o quien haga sus veces, en el caso del Senado, el respectivo candidato para su libre nombramiento y remoción o para su vinculación por contrato.

La planta de personal de cada unidad de trabajo legislativo de los Congresistas se conformará dentro de las posibilidades que permite la combinación de rangos y nominaciones señalados en este Artículo a escogencia del respectivo Congresista. El valor del sueldo mensual de dicha planta o unidad de trabajo no podrá sobrepasar el valor de treinta y cinco (35) salarios mínimos para cada unidad. Los cargos de la unidad de trabajo legislativo de los Congresistas tendrá la siguiente nomenclatura:

Denominación	Salarios mínimos
Asistente I	3
Asistente II	4
Asistente III	5
Asistente IV	6
Asistente V	7
Asesor I	8
Asesor II	9
Asesor III	10
Asesor IV	11
Asesor V	12
Asesor VI	13
Asesor VII	14
Asesor VIII	15

La certificación del cumplimiento de labores de los empleados de la Unidad de Trabajo Legislativo será expedida por el respectivo congresista.

⁵⁸ Modificado por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y por el artículo 7 de la Ley 868 de 2003.



107. De acuerdo con el tenor literal de esta disposición se derivan varias cuestiones:

108. La primera, que la **finalidad de las UTL** es contribuir al eficiente cumplimiento de la labor legislativa de los congresistas, aspecto sobre el cual la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C-124 de 2004, estimando que el propósito de las UTL es desarrollar "*una actividad de tipo administrativo*" y que si bien el artículo 388 de la Ley 5 de 1992 otorgó flexibilidad a los congresistas en cuanto a la **composición de las UTL**, porque ello resulta imprescindible para la buena marcha de tales unidades y, por ende, para el cumplimiento de las funciones constitucionales de los parlamentarios⁵⁹, el funcionamiento de estas plantas de personal debe respetar los preceptos establecidos en el artículo 209 superior.

109. De lo anterior se desprende que la **función administrativa de las UTL está ligada indefectible y exclusivamente** al cumplimiento de las funciones constitucionales que corresponden a los Senadores y Representantes a la Cámara como congresistas electos, esto es, las previstas en el artículo 114 superior, referidas a **reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.**

110. La segunda cuestión que se deriva es que corresponde al parlamentario ejercer la **potestad nominadora** respecto de los empleados y/o contratistas que se vinculan a su UTL, donde la discrecionalidad de la nominación, en todo caso, está supeditada al cumplimiento de los requisitos que el reglamento exija para cada empleo como se desprende el artículo 122 constitucional.

111. La tercera, que el legislador flexibilizó la **integración** de las plantas de personal de las UTL, al permitir que a escogencia del congresista se combinen los rangos y nominaciones previstas en la disposición para la conformación de su UTL, pero dicha discrecionalidad no resulta extensiva a otros aspectos relativos al funcionamiento de las UTL, pues ni la Constitución ni el legislador así lo previeron.

112. La cuarta, que para pagar la remuneración prevista para los empleados y contratistas de la UTL, corresponde al parlamentario **expedir la certificación de cumplimiento de labores**, derivándose de ello, junto con la potestad nominadora, que cada congresista funge como superior jerárquico y funcional de los empleados y contratistas que integran su respectiva unidad.

113. Por su parte, el artículo 384 de la Ley 5 de 1992, que resulta complementario del 388 ejusdem, señala que los servicios administrativos y técnicos del Senado de la República y de la Cámara de Representantes son prestados por funcionarios que se denominan empleados de la Rama Legislativa del Poder Público y según el origen de

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997.



su nombramiento, **los de las UTL son empleados públicos de libre nombramiento y remoción**; así mismo, prevé que la función administrativa a cargo de los empleados públicos que hacen parte de esta rama del poder público, lo que incluye a los que integran las mencionadas UTL, se desarrolla **con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad y, en general, conforme lo establece el artículo 209 de la Constitución Política.**

114. En la misma línea, el artículo 385 *ibidem* señala que la vinculación laboral de los empleados que conforman las plantas de personal creadas por la Ley 5 de 1992, se hará por medio de resolución de nombramiento expedida por el Director Administrativo en la Cámara de Representantes o el Director General Administrativo del Senado, con la firma del Secretario General respectivo, y que **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.**

115. Como el artículo 9 de la Ley 5 de 1992 dispone que el Congreso tiene su sede en la capital de la República, es claro que la sede de trabajo del artículo 385 *eiusdem*, se refiere al lugar(es) dispuesto(s) para el funcionamiento del órgano legislativo en la ciudad de Bogotá, y que la expresión de la disposición "*o donde las necesidades del servicio así lo exijan*", se refiere a aquellos lugares a los que deban desplazarse los empleados de la Rama Legislativa del Poder Público, a efectos de cumplir una labor, actividad o tarea específica y necesaria para el cumplimiento del servicio legislativo.

116. Lo anterior significa, en el ámbito de la Cámara de Representantes, que los empleados de las UTL pueden cumplir específicas funciones administrativas en la región por cuya representación fue elegido el miembro de dicha colegiatura, como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación⁶⁰, siempre que correspondan a las funciones constitucionales asignadas a los congresistas, esto decir, las previstas en el artículo 114 superior, referidas a reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

117. La interpretación literal y sistemática de los artículos 388, 384 y 385 de la Ley 5 de 1992 permite concluir lo siguiente con respecto a las UTL: **i) la finalidad para la cual fueron creadas las UTL es lograr una eficiente labor legislativa; los empleados que se vinculan a las UTL de los congresistas son empleados públicos de la Rama Legislativa y desarrollan funciones administrativas ii) estas normas del reglamento orgánico congresal se aplican tanto a la planta de personal del Congreso de la República como a las plantas de personal de las UTL iii) todos los empleados de la Rama Legislativa del Poder Público prestan sus servicios en la sede en la que fueron**

⁶⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia (PI) del 28 de marzo de 2017. Expediente 11001-03-15-000-2015-001100.



nombrados o donde las necesidades del servicio lo exijan, pues la propia ley así lo autoriza.

118. Como al tenor de estas disposiciones las UTL tiene como propósito el cumplimiento eficiente de las labores legislativas de los congresistas, a quienes la ley les otorga tanto la potestad nominadora respecto de sus integrantes, pues son empleados de libre nombramiento y remoción, como la obligación de certificar su cumplimiento, por lo que cada parlamentario funge como superior jerárquico y funcional de los empleados de su UTL, le corresponde ejercer oportuna y debidamente, los controles que resulten necesarios para asegurar el cumplimiento de las funciones por parte de sus subordinados para asegurarse que el dinero público con el que se remuneran, corresponde al cumplimiento de las funciones que a cada empleo le corresponden.

119. En línea con lo anterior y sobre la base de que los empleos de la UTL son de carácter público y con ellos se ejerce función pública, al tenor de lo ordenado por el artículo 122 superior deben tener asignadas en la ley o en el reglamento: i) las funciones que se deben cumplir en atención a su naturaleza ii) la finalidad para la cual fueron creados y iii) los recursos del presupuesto de la entidad a la que pertenezca, con los que se sufragarán los emolumentos para la remuneración de las personas que los desempeñen⁶¹.

120. Lo anterior significa que el diseño de cada empleo debe contener la descripción del contenido funcional, con el fin de que se pueda identificar con claridad las responsabilidades exigibles a su titular, el perfil de las competencias que se requieren para el desempeño, lo que incluye los requisitos de estudio y experiencia, que, en todo caso, deben ser coherentes con las exigencias funcionales del empleo.

121. Consecuentemente, cada entidad u organismo estatal debe establecer la regulación específica⁶² en el que se identifiquen los perfiles requeridos y las funciones propias de cada empleo de la planta que ha sido creado para el cumplimiento de los objetivos y propósitos institucionales, así como la respectiva asignación salarial.

122. Sobre este particular, la Sala observa que es común advertir que en estas reglamentaciones se considere como una de las funciones "*las demás que le asigne el jefe inmediato*"; no obstante, esta potestad del superior funcional y/o jerárquico no puede ser entendida para asignar cualquier tipo de tarea, actividad o labor.

⁶¹ Como contraprestación el empleado recibirá una asignación básica mensual fijada previamente de acuerdo con las escalas de remuneración establecidas por el Gobierno Nacional.

⁶² Referido al establecimiento del manual de funciones y competencias laborales.



123. Sobre este mismo aspecto, la Corte Constitucional ha estimado que la amplitud de esta facultad no la torna ilimitada, pues debe referirse siempre y en todos los casos, al marco funcional y concreto del empleo, esto es, que dichas actividades, labores o tareas asignadas, deben hacer referencia a las funciones propias del cargo que se desempeña por el funcionario a quien se asignan,⁶³ pues lo contrario desnaturalizaría la finalidad para la cual se creó.

124. En punto de lo anterior y en lo relativo al cargo que interesa en el presente asunto, Asistente I de la UTL, la Resolución 1095 de 2010⁶⁴, expedida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y con la cual se adopta el Manual de Funciones y requisitos mínimos de la planta de personal de la Cámara de Representantes y se reglamenta la clasificación de los empleos según el nivel jerárquico en la Cámara de Representantes, se deriva lo siguiente:

125. La estructura y organización de la planta de personal de las UTL de los congresistas fue prevista en los mismos términos señalados en el artículo 388 de la Ley 5 de 1992, esto es, se compone de diez empleos que se clasifican en Asistentes –de los grados I al V- y Asesores –del grado I al VIII-, cada uno con su respectiva asignación salarial.

126. Los empleos del nivel asistencial de la UTL agrupan aquellos que desarrollan actividades de apoyo y complementarias a las tareas que corresponden a los niveles superiores, o labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución, mientras que los empleos de nivel asesor se ocupan de asistir, aconsejar y asesorar al Representante a la Cámara.

127. Las funciones específicas asignadas al empleo de Asistente I de la UTL en la resolución son las siguientes:

(...) "1. Colaborar en todas y cada una de las actividades desarrolladas por el honorable Representante. 2. Mantener informado al honorable Representante sobre las citaciones para las sesiones de las Comisiones y Plenarias de la Cámara. 3. Recoger y distribuir diariamente la correspondencia del honorable Representante. 4. Suministrar oportunamente el Orden del Día de las sesiones plenarias, la Gaceta del Congreso y demás documentos que requiera el honorable Representante, para su labor legislativa. 5. Las demás que le asigne directamente el Representante al cual presta sus servicios."

⁶³ Corte Constitucional. Sentencia T-105 del 18 de febrero de 2002. MP. Jaime Araújo Rentería. La Corte dijo: "Considera la Sala del caso, llamar la atención sobre la forma impropia como usualmente dentro de la administración pública se asignan funciones de un cargo, a través del mecanismo denominado "asignación de funciones" mecanismo o instituto que no existe jurídicamente como entidad jurídica autónoma dentro de las normas que rigen la administración del personal civil al servicio del Estado. Se considera del caso precisar, que dicha función de amplio contenido no puede ser ilimitada, sino que debe referirse siempre y en todos los casos a un marco funcional y concreto, esto es, que dichas funciones deben hacer referencia a las funciones propias del cargo que se desempeña por el funcionario a quien se asignan. No es procedente su descontextualización, de tal manera que el jefe inmediato sí puede asignar otras funciones diferentes a las expresamente contempladas en el respectivo Manual de Funciones y Requisitos de la entidad, de acuerdo a las necesidades del servicio, a los fines y objetivos propios de cada entidad, pero, dentro del contexto de las funciones propias del funcionario y acordes al cargo que ejerce y para el cual ha sido nombrado." (...)

⁶⁴ Artículos 5 numeral 5, artículo 6 numeral 5, artículo 6, artículos decimoséptimo y decimooctavo.



128. En cuanto a los requisitos para desempeñar los empleos, respecto de los fijados para ser Asistentes I, II, III, IV, y V de la UTL, el artículo decimoséptimo establece que las calidades de este empleo serán las que determine el Honorable Congresista de conformidad con las necesidades del servicio.

129. En punto de la regulación sobre el funcionamiento de las UTL, aun cuando no existe una disposición normativa de carácter legal o reglamentario que haga referencia expresa a la necesidad de que los empleos públicos deban contar con los **medios necesarios para el cumplimiento** de los fines para los cuales ha sido creados, lo cierto es que sin importar la naturaleza pública o privada del empleo, la disponibilidad de medios para la realización del trabajo es elemento inescindible del mismo, en la medida en que la relación laboral, cualquiera que sea su naturaleza⁶⁵, implica para el empleador, particular o estatal, asumir una serie de cargas para cumplir con lo que se propone realizar, entre ellas, disponer los medios para que el empleado cumpla las funciones y tareas que le corresponden.

130. En cuanto al **horario de trabajo**, como el reglamento orgánico del congreso nada señala en relación con la jornada laboral de los empleos de las plantas de personal del Congreso de la República y de las UTL, la Resolución 2330 del 27 de septiembre de 2016, expedida por la Directora Administrativa⁶⁶ y el Secretario General de la Cámara de Representantes, fijó la jornada ordinaria de la Corporación y una jornada flexible para los servidores con hijos menores de edad o con discapacidad, los servidores que son cabeza de familia o aquellos cuyos padres estén bajo su custodia, dependan económicamente de ellos y se encuentren en estado de incapacidad e invalidez debidamente comprobado, y en el **artículo quinto exceptuó a los empleados de las UTL de las jornadas establecidas, de los turnos y de los horarios, y señaló que corresponde a los Representantes a la Cámara fijar el horario para los empleados de sus unidades.**

2.8 Conclusiones

131. Conforme con este marco normativo, la Sala concluye que la regulación de las UTL no se ocupa de la totalidad de los aspectos que requiere su funcionamiento, encontrándose ausencia en lo relativo al procedimiento aplicable para que los congresistas autoricen y formalicen el cumplimiento de funciones de los empleados de las UTL fuera de la sede de su nombramiento y por razones de necesidad del servicio, y en lo que corresponde a la regulación interna de la jornada y horario de trabajo de los empleados de dichas unidades.

⁶⁵ Privada o pública, lega y reglamentaria, contrato de trabajo.

⁶⁶ De acuerdo con el párrafo 2 del artículo 382 de la Ley 5 de 1992, el orden administrativo, la competencia para dirigir licitaciones y celebrar contratos, ordenar el gasto y ejercer la representación legal de la Cámara de Representantes en materia administrativa y contratación estatal, corresponden al Director Administrativo. (...).



132. No obstante, sobre la base de lo señalado por la Corte Constitucional en las sentencias C-124 de 2004⁶⁷ y C-172 de 2010⁶⁸, que se pronunciaron sobre la constitucionalidad del artículo 388 de la Ley 5 de 1992 que creó las plantas de personal de las UTL de los congresistas, la Sala advierte que la ausencia de regulación en la materia no puede ser entendida como el otorgamiento de una facultad discrecional absoluta otorgada a los parlamentarios para regular estos aspectos, porque se trata del ejercicio de funciones y empleos de carácter público, motivo por el cual deben ajustarse en todo lo que atañe a su estructura, organización y funcionamiento a lo preceptuado en los artículos 209 y 122 de la Constitución Nacional.

133. De la interpretación literal, sistemática y finalística de los artículos 388, 385 y 384 de la Ley 5 de 1992, se concluye que el legislador dotó a los congresistas de una potestad discrecional sólo en lo relativo a la composición de sus UTL⁶⁹, pues así lo contempló expresamente en el artículo 388 *eiusdem*, mismo motivo por el que no resulta posible aceptar que los parlamentarios, sin cumplimiento de procedimiento alguno que formalice las necesidades del servicio que pretenden solventar, estructuren el ejercicio de sus funciones constitucionales de manera desconcentrada, porque ello no fue previsto ni ha sido autorizado por la Constitución o la ley.

134. Nada en las disposiciones de los artículos 388, 385 y 384 *eiusdem*, indica que el legislador orgánico introdujera un régimen excepcional para las UTL, mucho menos, que el régimen de los empleados de las UTL pueda ser entendido por fuera del marco previsto en el ordenamiento constitucional y legal del empleo público.

135. Como las UTL responden a la necesidad de que el congresista cuente con un instrumento de carácter administrativo que le permita desarrollar eficientemente su labor legislativa y así fortalecer la democracia, emerge para los Senadores y Representantes a la Cámara la obligación de atender con rigor máximo los principios y preceptos constitucionales que orientan la provisión, permanencia, situaciones administrativas y desvinculación de los empleos que hacen parte de la planta de personal de las UTL.

136. En consecuencia, para aquellos aspectos del funcionamiento de las UTL que no se encuentran regulados en la Ley 5 de 1992 ni en las disposiciones que la

⁶⁷ La Corte Constitucional determinó que el carácter flexible con que reguló la Ley 5 de 1992 a las UTL, resulta indispensable para que quienes las integran puedan colaborar con la buena marcha del Congreso y asistir de manera efectiva el cumplimiento de las funciones constitucionales de los Congresistas, y se refiere a la posibilidad que le dio el legislador de componer la UTL conforme lo requieran, dada la multiplicidad de tareas que deben adelantar los Senadores y Representantes.

⁶⁸ La Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de la potestad reglamentaria delegada por el legislador a la Mesa Directiva de la Cámara y a la Comisión de Administración del Senado, para fijar las calidades para ser Asesor de las UTL del Congreso, en razón a que dicha facultad puede encajarse bajo el fenómeno de la deslegalización⁶⁸, el cual se ajusta a las disposiciones constitucionales previstas en los artículos 12268 y 150 numeral 10.

⁶⁹ En el sentido de que el congresista tiene potestad nominadora y puede conformar su UTL combinando las modalidades de vinculación y los cargos que requiere proveer para el desempeño eficiente de su labor legislativa.



reglamentan, en aplicación del artículo 3⁷⁰ ejusdem, corresponde aplicar en forma supletoria la regulación general prevista para la planta de personal del Congreso de la República⁷¹, junto con sus normas complementarias, porque hay identidad de razón entre dicho régimen y el funcionamiento de las plantas de personal de las UTL, pues en ambos casos se trata de empleos públicos que desarrollan funciones administrativas para la eficiente prestación del servicio legislativo.

137. De esta manera, se asegura que la función administrativa a cargo de los empleados de las UTL cumpla la finalidad prevista por el legislador, cual es, lograr la eficiente labor legislativa de los congresistas, prevista en el artículo 114 superior, cual es, reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración, pues es salvaguardando aspectos estructurales del empleo público y del ejercicio de funciones, como son el lugar de trabajo, la jornada laboral, los horarios y los medios requeridos para ejercer las funciones asignadas, que se hace posible ejercer control por parte del superior funcional y jerárquico –el parlamentario- y se asegura la dignidad del empleo.

138. De esta manera, los elementos señalados se constituyen en fundamentales para poder permitir el ejercicio de las funciones administrativas de los miembros de las UTL por fuera de la sede donde funciona el Congreso de la República.

139. Contrario sensu, si tales aspectos no están determinados por el ordenamiento o no se cumplen en el marco de uno existente, quedan sujetos al entendimiento y voluntad de cada congresista y de cada empleado de la UTL, con lo cual se desdibujan las funciones constitucionales atribuidas a los congresistas, que se relacionan con reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político, así como los deberes de vigilancia y control que garantizan el cumplimiento de funciones públicas y su correspondiente remuneración con cargo al erario, además de propiciar un escenario para el ejercicio de funciones públicas incompatible con los principios constitucionales de igualdad, moralidad y publicidad, previstos en el artículo 209 de la Constitución Política.

2.9 Caso concreto

2.9.1 La configuración objetiva de la indebida destinación de dineros públicos

⁷⁰ Ley 5 de 1992. ARTICULO 3°. Fuentes de interpretación. Cuando en el presente Reglamento no se encuentre disposición aplicable, se acudirá a las normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, la jurisprudencia y la doctrina constitucional.

⁷¹ Este régimen se refiere a los actos administrativos dictados por el las Mesas Directivas, Directores Administrativos y Secretarios General de cada Cámara respecto de los empleos que componen la planta de personal de servicios administrativos, técnicos, legislativos y de seguridad del Congreso de la República, haciendo claridad en que no corresponde aplicar las disposiciones de la Ley 909 de 2004, que regula el régimen del empleo público, porque los artículos 3 y 53 transitorio de dicho ordenamiento, exceptúan de su aplicación al Congreso de la República.



140. De acuerdo con la tesis desarrollada por el convocante, el Representante a la Cámara incurrió en una indebida destinación de dineros públicos indirecta, porque autorizó el pago de salarios y emolumentos a un empleado de su UTL que no laboró, no cumplió horario y no asistió a ninguna sede de trabajo, con lo cual se distorsionó la finalidad prevista para tales dineros públicos.

141. En relación con el incumplimiento de horario y la ausencia de sede de trabajo, desde ahora la Sala pone de presente que tales ingredientes se refieren a circunstancias de tiempo y lugar relacionadas con la forma en que se ejerció el empleo, más no constituyen elementos que tipifiquen la indebida destinación de dineros públicos, porque los empleados y contratistas de las Unidades de Trabajo Legislativo pueden ejercer sus funciones en horarios flexibles y cumplir las responsabilidades asignadas por el congresista en cualquier parte del territorio nacional, conforme lo exija la necesidad del servicio; lo que está en la esfera de discrecionalidad que la ley reconoce a los congresistas, en razón de la naturaleza y finalidad de la función legislativa y de representación popular que desarrollan.

142. Así las cosas, la Sala analizará el cumplimiento de los elementos que configuran la causal de indebida destinación de dineros públicos, para establecer, conforme con los elementos de convicción recaudados en el proceso, si en el caso concreto se cumplen los tres elementos que la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha establecido para la configuración de la causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos, cuales son: i) que se tenga la calidad de congresista ii) que los dineros objeto de la destinación sean públicos y iii) que los dineros se hayan destinado indebidamente.

143. **No hay duda de la calidad de congresista que ostenta el señor Hernán Gustavo Estupiñán Calvache.** Como se dejó señalado en el acápite de los hechos probados, el 8 de noviembre de 2016 fue llamado a ocupar la curul de Representante a la Cámara por el departamento de Nariño, en reemplazo del señor Neftalí Correa Díaz para el periodo 2014-2018, del cual tomó posesión en la misma fecha. Así mismo, el 11 de marzo de 2018 fue elegido Representante a la Cámara por el departamento de Nariño para el período constitucional 2014-2018 y se posesionó el 20 de julio de 2018.

144. En consecuencia, para la época en que ocurrieron los hechos objeto del proceso, esto es, entre el 1 de marzo y el 20 de mayo de 2018, el señor Hernán Gustavo Estupiñán Calvache fungía como Representante a la Cámara, cargo que sigue ocupando hasta la fecha, ya no por llamado sino por elección popular.

145. **Los dineros con los que se remuneró el empleo del señor Mena Quiñones eran de carácter público.** Está probado que entre el 1 de marzo y el 20 de mayo de 2018, el señor Jahir Alexander Mena Quiñones se desempeñó en el cargo de Asistente I de la UTL del Representante a la Cámara, periodo durante el



cual le fueron pagados los correspondientes salarios y prestaciones sociales por parte de la Cámara de Representantes.

146. La Sala reitera que son públicos los dineros con los que se remunera a los servidores de que trata el artículo 123 de la Constitución⁷², pues en la acepción de dineros públicos se encuentra toda contraprestación pagada por el Estado a una persona natural o jurídica, en cualquiera de sus ramas del poder y niveles, ya sea por virtud de una relación legal y reglamentaria o de una contractual.

147. De suyo, los pagos de nómina que efectuó la División de Personal de la Dirección Administrativa y Financiera de la Cámara de Representantes a la cuenta bancaria del señor Mena Quiñones con cargo al presupuesto previsto por la Corporación para sufragar la nómina congresal y de las UTL, previa certificación de cumplimiento de las funciones que desempeñó como Asistente I de la UTL, expedidas por el congresista Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, se realizaron con dineros públicos del presupuesto asignado y transferido por la Nación al Congreso de la República para los efectos correspondientes.

148. En efecto, **las certificaciones de cumplimiento de labores signadas por el Representante a la Cámara junto con las constancias del pago de nómina expedidas por la Cámara de Representantes y los extractos bancarios remitidos por el Banco Davivienda**, acreditan que: **i) conforme lo dispone el artículo 388 de la Ley 5 de 1992, el congresista certificó el cumplimiento de las funciones por parte del señor Jahir Alexander Mena Quiñones como Asistente I de su UTL durante los meses de marzo, abril y mayo, este último parcialmente ii) que el señor Mena Quiñones devengó del presupuesto público la suma de \$6.524.465⁷³ iii) que dicha suma le fue depositada por la Cámara de Representantes en tres pagos realizados a los largo de los meses de marzo, abril y mayo, así:**

Certificaciones de cumplimiento expedidas por el Congresista	Reporte del pago de nómina de la Cámara de Representantes	Extractos de la cuenta bancaria del señor Mena Quiñones
Oficio del 4 de abril de 2018, radicado el 6 de abril de 2018 en el que certifica el cumplimiento de labores del mes de marzo de 2018 por parte del señor Mena Quiñones como Asistente I de la UTL.	Reporte de nómina acumulado desde el 1 de marzo hasta el 20 de mayo de 2018, expedido por la Cámara de Representantes el 9 de mayo de 2018: Sueldo básico: Marzo: \$2.343.726	Extractos de la cuenta de ahorros Bancolombia No. 888-452439-69. Titular Jahir Alexander Mena Quiñones. C.C. 94072663 del enero 1 al junio 30 de 2018, sucursal Ipiales, donde se acredita que la Cámara de

⁷² Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

⁷³ Folio 36 cuaderno número 2 del expediente. Comprobante de nómina por \$2.156.226; \$1.686.671 (pago que incluye el descuento de la incapacidad por enfermedad general y reintegro por incapacidad) y otro pago proporcional de emolumentos hasta el 20 de mayo de 2018, por la suma de \$2.681.568.



<p>Oficio del 12 de abril de 2018 en el que informa de la incapacidad médica allegada por el señor Mena Quiñones y allega el correspondiente documento de soporte.</p> <p>Oficio del 17 de mayo de 2018 radicado el 18 de mayo de 2018, en el que certifica el cumplimiento de labores del mes de abril por parte del señor Mena Quiñones como Asistente I de la UTL e informa nuevamente de la incapacidad de Mena.</p> <p>Oficio del 14 de junio de 2017 (sic), en el que informa el cumplimiento de labores del señor Mena durante el mes de mayo de 2018 e informa que fue declarado insubsistente mediante Resolución 1033 del 16 de mayo de 2018, expedida por la Directora Administrativa de la Cámara de Representantes.</p> <p>Los 3 Oficios que certifican el cumplimiento de labores de los miembros de la UTL, con inclusión del señor Mena Quiñones, señalaron:</p> <p><i>"(...) me permito certificar a usted que las personas relacionadas a continuación han cumplido en forma eficiente con sus respectivas obligaciones: (...) Jahir Alexander Mena Quiñones. Asistente I (...)"</i></p>	<p>Abril: \$1.640.608 Mayo: \$1.562.484</p> <p>Descuento por incapacidad Abril: \$468.769</p> <p>Prima de vacaciones \$260.414</p> <p>Bonificación por servicios \$182.289</p> <p>Bonificación por recreación \$34.721</p> <p>Prima de navidad \$520.828</p> <p>Compensación/Vacaciones \$260.414</p> <p>El total devengado \$6.524.465</p>	<p>Representantes realizó 3 pagos por transferencia electrónica al señor Mena Quiñones, así:</p> <p>Marzo 23/18: \$2.156.226 Abril 26/18: \$1.686.671 Mayo 25/18: \$2.681.568</p> <p>Total depositado por la Cámara de Representantes a la cuenta del señor Mena Quiñones entre el 1 de marzo y el 30 de junio de 2018:</p> <p>\$6.524.465</p>
---	--	--

149. **Los dineros públicos fueron indebidamente destinados.** A esta conclusión llega la Sala con fundamento en el siguiente análisis probatorio:

150. Con las documentales que obran en el plenario se estableció que por solicitud del señor Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán Calvache⁷⁴, la Directora Administrativa de la Cámara de Representantes, mediante Resolución

⁷⁴ Oficio número 1461 del 15 de febrero de 2018 radicado en la División de Personal del Congreso, como se observa en el acápite considerativo de la Resolución 0388 del 16 de febrero de 2018 que obra al folio 332 del expediente.



0388 del 16 de febrero de 2018, nombró al señor Jahir Alexander Mena Quiñones en el cargo de Asistente I de la UTL del referido congresista, con una asignación básica mensual de \$2.343.726⁷⁵; empleo del que tomó posesión el 1 de marzo de 2018 como lo documenta el acta número 0388 de la misma fecha⁷⁶.

151. Conforme lo prueba la Resolución 1033 del 16 de mayo de 2018 expedida por la Directora Administrativa de la Cámara de Representantes, por solicitud del Representante a la Cámara se declaró insubsistente el nombramiento del señor Mena Quiñones a partir del 21 de mayo de 2018⁷⁷, decisión que le fue comunicada al empleado mediante Oficio 6221 del 25 de mayo de la misma anualidad. En consecuencia, el señor Mena Quiñones estuvo vinculado a la UTL por 2 meses y 16 días -81 días calendario-, corridos entre el 1 de marzo de 2018 y el 20 de mayo de 2018, incluido.

152. De acuerdo con los documentos enviados por la Cámara de Representantes como soporte del expediente administrativo del señor Jahir Alexander Mena Quiñones, el empleado estuvo incapacitado del 21 de marzo al 9 de abril de 2018, pues así lo acredita el certificado de incapacidad expedido por la Nueva EPS, oficina Tumaco.

153. Consecuentemente, el señor Mena Quiñones no trabajó con causa legal y debidamente justificada por el término de 20 días⁷⁸, de manera que de los 81 días que fungió como Asistente I de la UTL, el cumplimiento de las funciones de su empleo quedó restringida a un periodo de 61 días.

154. Los testimonios rendidos en el proceso de pérdida de investidura por el señor Representante a la Cámara y por los señores Francisco Javier Garzón Almeida y María Camila Ortega Sánchez, coinciden en que el señor Jahir Alexander Mena Quiñones cumplió la función asignada en la UTL, como enlace con las comunidades territoriales de Tumaco y la costa pacífica del departamento de Nariño, porque organizó un encuentro del Representante a la Cámara el 3 de marzo de 2018 con líderes de diversos sectores.

155. Los tres testigos, al responder el requerimiento que les hizo la magistrada sustanciadora para concretar y precisar las actividades que efectivamente cumplió el señor Mena Quiñones y los resultados que se obtuvieron con ocasión de las mismas, fueron coherentes, consistentes y unívocas en establecer que, el enlace territorial realizó la reunión del 3 de marzo de 2018 en Tumaco y que de las necesidades que se expusieron en dicha reunión se logró el insumo requerido para adelantar una fructífera labor legislativa, que se tradujo en una iniciativa de saneamiento ambiental, otra para la declaratoria de distrito especial de la ciudad de Tumaco y una tercera, relacionada con la declaratoria de zona especial de frontera para Tumaco.

⁷⁵ Folio 332, cuaderno número 2 del expediente

⁷⁶ Folio 65, cuaderno número 1 del expediente.

⁷⁷ Folio 66 ejusdem

⁷⁸ Entre el 21 de marzo y el 9 de abril de 2018. Certificado al que se encuentra anexo la historia clínica. Folios 80 a 82



156. Según lo declarado por el señor Representante a la Cámara, de dicha reunión nació que Tumaco fuera reconocida como Distrito Especial en el Acto Legislativo 02 de 2019; la estructuración de un proyecto para que los municipios relacionados en la ley de fronteras, entre ellos Tumaco, tuvieran un régimen especial tributario, y sobre este último advirtió que se estructuró y socializó una propuesta que llevó al Ministerio, sin especificar cuál de ellos.

157. A su turno, el señor Francisco Javier Garzón Almeida, quien coordinaba las labores del señor Mena Quiñones en Tumaco desde la ciudad de Ipiales, afirmó que gracias a la información recolectada en dicha reunión se efectuó un proyecto ambiental de saneamiento básico para el sector rural de Tumaco; se logró incluir en el Plan Nacional de Desarrollo el tema de la nueva planta de tratamiento de Ipiales; se reactivó el trabajo del puerto marítimo de Tumaco con los trabajadores y se presentó ante la Cámara de Representantes el proyecto de Ley de Fronteras de la zona especial, además de señalar, en forma genérica, que gracias a los diálogos con los líderes comunitarios se logró establecer muchísima información para la declaratoria de Tumaco como Distrito Especial.

158. Por su parte, la señora María Camila Ortega Sánchez, sobre el trabajo concreto de Mena Quiñones explicó que el primer tema trabajado fue sanitario para incluir agua potable en Tumaco, el segundo un tema portuario y de activación del puerto y aclaró que si bien trabajó algunas cosas con ella, su coordinador y a quien le reportaba sus actividades era al señor Javier Garzón Almeida. En específico, dijo que el trabajo de Mena Quiñones le *"dio fundamento al tema de saneamiento básico en Tumaco (2:49:50); "que hablaron del tema portuario" (2:50:23) y que tuvieron "constante comunicación "a nivel académico"; que en lo que ella le pidió "evaluó a Jahir por su comunicación con él", que "no perdió la comunicación", y que "Jahir me decía, hoy fui a tal sector, hice esto, averigüé lo otro, también organizó reuniones con gente para atender directamente el representante" (3:33:5).*

159. Como quiera que los tres testimonios apuntaron de manera unívoca, consistente y coherente a que hubo resultados concretos que se lograron por cuenta de las funciones desarrolladas por Jahir Alexander Mena Quiñones como enlace territorial del Congresista y su UTL en Tumaco y en la región costera de Nariño, en especial derivadas de la reunión que coordinó el Asistente I y que se llevó a cabo el 3 de marzo de 2018, la sana crítica indica que, en la valoración de las exposiciones de los hechos por los testigos, además de tener en cuenta que ellas sean lógicas, consistentes y coherentes, deben estar corroboradas con las demás evidencias acopiadas en el debate probatorio.

160. Como en este caso no hay evidencia alguna que acredite la materialización de los resultados que le asignan los testigos a la reunión que logró convocar el señor Mena Quiñones el 3 de marzo de 2018 con líderes del territorio tumaqueño y de la costa pacífica, y teniendo en cuenta que la función del juez y la finalidad del proceso



es develar la realidad de los acontecimientos, más aun tratándose de una sanción tan drástica como lo es la desinvestidura de los congresistas, la Sala corroboró con la información pública que reposa en las fuentes oficiales del Congreso de la República, cuál ha sido el curso de las iniciativas a las que hicieron referencia los testigos en materia de la declaratoria de Tumaco como Distrito Especial; saneamiento ambiental –agua potable para Tumaco-, régimen de beneficios tributarios para Tumaco y la zona costera del departamento; .

161. **En cuanto al reconocimiento de Tumaco como Distrito Especial, Acto Legislativo 02 de 2019.** Consultada la Gaceta del Congreso número 601 de 27 de julio de 2017⁷⁹, se observa que el proyecto de Acto Legislativo identificado con el número 01 de 2017, Senado, por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia, pretendía, entre otros, el reconocimiento de Buenaventura y Tumaco como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos.

162. Según se lee en los correspondientes archivos de información pública, fue presentado el 20 de julio de 2017 por los Senadores Eduardo Enríquez Maya, Juan Manuel Galán Pachón, Luis Fernando Velasco, Javier Tato Álvarez, Mauricio Delgado Martínez, Fernando Tamayo Tamayo, Roys Barreras Montealegre, Hernán Andrade Serrano, Iván Cepeda, Jimmy Chamorro, Iván Duque, Doris Vega, Myriam Paredes, Juan Samy Merheg, Antonio Navarro, Efraín Cepeda, Carlos Fernando Moota, acompañados por el entonces Ministro del Interior Rodrigo Rivera.

163. El trámite de dicho proyecto se encuentra inserto en las Gacetas Legislativas 689, 768, 771, 867, 935, 992, 113, 1123, y 1193 de 2017, así como en la 74, 103, 115, 122, 150, 180, 240, 369 y 450 de 2018.

164. De lo consignado en las correspondientes gacetas se extrae que en la Cámara de Representantes actuó como ponente del proyecto de Acto Legislativo el Congresista Berner Zambrano y en ninguna de las sesiones en las que el proyecto fue sometido a consideración en dicha célula legislativa, quedó consignada la participación del señor Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, bien por intervención, proposición, impedimento, participación o votación.

165. De lo anterior la Sala colige, en primer término, que no se ajusta a la realidad la afirmación realizada por el Congresista ni por el integrante de su UTL, Francisco Javier Garzón Almeida, en el sentido de que por virtud de la reunión del 3 de marzo y la labor de enlace territorial desarrollada por el señor Mena Quiñones, se logró la reforma constitucional para declarar a Tumaco como Distrito Especial, pues el proyecto de acto legislativo fue de iniciativa de un grupo de Senadores con el apoyo de una cartera ministerial, presentado y tramitado desde el 20 de julio de 2017, ocho

⁷⁹ <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml?jsessionid=1291d8d71ec2a0273010e8f1eef0>



meses antes de que se realizara la reunión del 3 de marzo de 2018 que organizó Mena Quiñones.

166. Conforme lo prueban las Gacetas Legislativa 240 del 9 de mayo de 2018 y 369 del 6 de junio de 2018, con posterioridad a la reunión del 3 de marzo de 2018, en la Cámara de Representantes se tramitó en segunda vuelta el informe de ponencia, primer debate y segundo debate, con lo cual se desvirtúa que la iniciativa hubiera sido producto de la mencionada reunión, pues el proyecto de acto legislativo se venía tramitando desde el año 2017, quedando aprobado el texto definitivo de la Cámara de Representantes 19 de junio de 2018, como consta en la Gaceta 450.

167. Así mismo, del contenido de las gacetas señaladas no se extrae que el Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán Calvache participó en el trámite del proyecto, pues las actas dan cuenta de su registro de asistencia a las sesiones, pero no de su intervención o votación en aras de conformar el Acto Legislativo 02 de 2018, publicado en el diario oficial número 50657 del 17 de julio de 2018, amén de que el congresista no presentó prueba alguna de la forma en que contribuyó a la formación del acto legislativo, a partir del 3 de marzo de 2018, fecha en que se llevó a cabo la reunión organizada por Mena Quiñones y de la que afirmaron los testigos haber reunido la información necesaria para que Tumaco fuera declarada Distrito Especial.

168. **Sobre el proyecto de ley para establecer un régimen especial tributario para los municipios relacionados en la ley de fronteras.** Consultada la página oficial de la Cámara de Representantes⁸⁰, se evidencia que el 21 de noviembre de 2018 los Senadores Paloma Valencia Laserna, Édgar de Jesús Díaz y los Representantes a la Cámara Juan Pablo Celis Vergel, Luis Emilio Tovar Bello, Juan David Vélez Trujillo, Jairo Humberto Cristo Correa y Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, presentaron una iniciativa legislativa de beneficios fiscales y económicos para los usuarios de zonas francas en los territorios de zona de frontera (Amazonas, Arauca, Boyacá, César, Chocó, Guainía, Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada, cuyo propósito era mejorar las difíciles condiciones sociales (altos índices de pobreza monetaria y pobreza monetaria externa), económicas (baja competitividad y mercado laboral con altas tasas de desempleo e informalidad) y los bajos niveles de inversión en dichas zonas.

169. Esta iniciativa se identificó como PL 271 de 2018 *"Por medio del cual se establece un régimen especial y transitorio para las zonas francas ubicadas en territorios de frontera y se dictan otras disposiciones"*, y se publicó en la gaceta del Congreso número 1056/18⁸¹.

170. De la información publicada por el Congreso de la República en su página oficial, se estableció que para dar inicio al trámite legislativo, la Mesa Directiva de la

⁸⁰ <http://camara.gov.co/index.php/zonas-francas-en-fronteras>

⁸¹ <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/>, páginas 10 a 17



Comisión Tercera de la Cámara designó los siguientes Representantes a la Cámara como ponentes del informe para primer debate: Armando Antonio Zabaraín de Arce, Carlos Mario Farelo Daza, Kelly Johana González Duarte, David Ricardo Racero, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza y Juan Pablo Celis Vergel, quien actuó como coordinador ponente.

171. El informe de ponencia para primer debate fue radicado el 8 de mayo de 2019⁸² y propuso algunas modificaciones y someterlo a debate; el 10 de junio de 2019⁸³ se aprobó el texto para primer debate, previo anuncio de su votación en sesiones ordinarias del ocho 8, 21 y 22 de mayo de 2019.

172. Conforme con todo lo anterior, se colige que el Representante a la Cámara no hizo parte del grupo de congresistas que presentó la iniciativa, tampoco hace parte de la Comisión Tercera a la que corresponde su adelantamiento, ni aparece referenciada en forma alguna su participación o involucramiento en el trámite o discusión de la iniciativa. De suyo, no se encuentra acreditado más allá del dicho de los declarantes, lo afirmado en los testimonios acerca de la relación directa que tuvo la reunión del 3 de marzo de 2018 con los resultados del trabajo legislativo del Representante a la Cámara respecto de esta iniciativa legislativa.

173. Adicionalmente, consultado y revisado el Informe de Rendición de Cuentas presentado por el señor Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán Calvache para los periodos 2017-2018 y 2018-2019, se observó que el primero comprende el periodo del 20 de julio de 2017 al 20 de junio de 2018, mientras que el segundo abarca del 20 de junio de 2018 al 21 de mayo de 2019.

174. Estos documentos señalan que su contenido se refiere a las actividades que en dichas legislaturas adelantó el congresista y en ellos se informa sobre los proyectos de ley de su autoría o coautoría, sus ponencias y proposiciones, así como la relación del trámite de las peticiones y/o solicitudes presentadas por la ciudadanía sobre su labor legislativa; su intervención en toda clase de gestión e intermediación ante los organismos del Estado para la obtención de cualquier tipo de servicios y ayudas en materia de salud, educación, vivienda, obras públicas, agricultura y de ciencia y tecnología, para beneficio de la comunidad colombiana; las acciones realizadas ante el gobierno en orden de satisfacer la necesidad de los habitantes de su circunscripción electoral; las conclusiones o forma de terminación de los debates de control político, la participación en actividades científicas, artísticas, culturales, educativas y deportivas.

175. La lectura detallada de los informes, muestra que en ellos no se consignó tema alguno relacionado con iniciativas, gestiones o trámites que se relacionen con el establecimiento de un régimen de beneficio tributario para las zonas de frontera,

⁸² <http://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2019-05/PONENCIA%20POSITIVA%20%20PRIMER%20DEBATE.pdf>

⁸³ <http://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2019-06/TEXTO%20APROBADO%20PL%20271-18-C.docx>



con lo cual queda sin sostén probatorio el dicho de los testigos, según el cual se estructuró y socializó un proyecto en este sentido, que fue llevado ante algún Ministerio o que hubiera sido integrado de alguna manera al PL 271 de 2018, de iniciativa de otros congresistas.

176. Al igual que en el caso de la declaratoria de Tumaco como Distrito Especial, el Representante a la Cámara no allegó ninguna prueba, diferente a las testimoniales, a partir de las cuales se pueda establecer cuál fue la información lograda en la sesión del 3 de marzo de 2018, ni la manera en que con ella se contribuyó al cumplimiento de la tarea legislativa del congresista respecto de esta iniciativa.

177. **En relación con el proyecto ambiental de saneamiento básico rural para Tumaco.** Realizada una labor de búsqueda en la información oficial de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, la Sala no encontró elementos que corroboren las afirmaciones realizadas por los testigos. No obstante, se verificaron los Informes de Gestión rendidos por el señor Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán Calvache para los periodos comprendidos del 20 de julio de 2017 al 20 de junio de 2018 y del 20 de junio de 2018 al 21 de mayo de 2019⁸⁴ publicados en la página oficial de la Cámara de Representantes que da cuenta de la actividad realizada por aquél durante las referidas legislaturas, confirmándose que no existe constancia alguna sobre iniciativa, trámite o gestión alguna relacionada con dicho tema.

178. Respecto de la **inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo del proyecto de construcción de la planta de tratamiento de agua potable para Ipiales**, la Sala corroboró, en el Informe de Rendición de Cuentas del periodo comprendido entre el 20 de junio de 2018 y el 21 de mayo de 2019, que en el ítem denominado *"intervención en toda clase de gestión e intermediación ante los organismos del Estado para la obtención de cualquier tipo de servicios y ayudas en materia de salud, educación vivienda, obras públicas, agricultura y de ciencia y tecnología, para beneficio de la comunidad colombiana"*, se registró la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo de la construcción de la planta de tratamiento de agua potable en el municipio de Ipiales y al describir la actividad, textualmente señaló lo siguiente: *"En cumplimiento de mi deber y haciendo honor al compromiso asumido con quienes represento, el día 20 de marzo de 2019, radiqué antelas comisiones económicas, la proposición mediante la cual solicité al Gobierno Nacional DNP, la inclusión en las bases y el plan plurianual de inversiones de Plan Nacional de Desarrollo de la construcción de una nueva planta de tratamiento para el Municipio de Ipiales. Dicha gestión se realiz[ó] efectivamente y se incluy[ó] dentro del plan plurianual de inversiones, en el anexo B" iniciativas indicativas de inversión del Plan Plurianual de inversiones del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 – 1 Región Pacífico-numeral C Nariño"*.

⁸⁴ <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-12/HERN%c3%81N%20GUSTAVO%20ESTUPI%c3%91AN%202017-2018.pdf>



179. Al consultar en la página del Departamento Nacional de Planeación⁸⁵ el Plan Plurianual de Inversiones 2018-2022 "*Pacto por Colombia Pacto por la equidad*", de la página 47 en adelante se encuentra el Anexo B. Iniciativas indicativas de inversión del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en el que se consigna la forma en que se construyeron las iniciativas⁸⁶.

180. En lo pertinente a las iniciativas surgidas con posterioridad a la radicación del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el documento explica que se recibieron proposiciones de los Congresistas; en la tabla número 43 que obra de las páginas 55 a 57 y referida al departamento de Nariño, se observa que en el ítem proyectos en proceso de estructuración⁸⁷ a cargo del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio está el de la "construcción de planta de tratamiento de agua potable para Ipiales".

181. No obstante, si bien dicho proyecto se encuentra inserto en el PND, no se advierte que ello haya sido consecuencia o producto de la información recolectada en la reunión del 3 de marzo de 2018, más aún cuando los propios testigos señalaron que dicha sesión se llevó a cabo con líderes de Tumaco y de la costa pacífica de Nariño y explicaron que la labor del señor Jahir Alexander Mena, como Asistente I de la UTL, era servir de puente entre esas comunidades y el Representante a la Cámara, a fin de detectar sus necesidades y trabajar en función de solventar las mismas.

182. En consecuencia, a pesar de que esté documentada la incorporación de la planta de tratamiento de agua potable para Ipiales en las inversiones previstas dentro del PND 2018-2022, en lo que incumbe a este proceso, la Sala no encuentra acreditada una relación entre el encuentro que se llevó a cabo el 3 de marzo de 2018, entre el Representante a la Cámara y los líderes de la zona de Tumaco, amén de que la solicitud a la que hizo referencia el Congresista en su Informe de Rendición de Cuentas se elevó ante el Gobierno Nacional el 20 de marzo de 2019, esto es un año después de la reunión del 3 de marzo de 2018 y de que, conforme con el dicho de los tres testigos⁸⁸, la función de enlace que cumplió el señor Mena Quiñones se refería a la circunscripción territorial del Tumaco y de los municipios de la costa

⁸⁵ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PNDPPI2018-2022n.pdf>

⁸⁶ El ejercicio de mesas regionales y departamentales consistieron en realizar talleres participativos de priorización de ideas e iniciativas según las prioridades estratégicas del departamento. Este ejercicio tuvo dos fases: (1) la primera buscó recoger los insumos para la formulación de las bases del PND; y (2) la segunda consistió en socializar las bases en cada uno de los departamentos. La segunda fase de las mesas departamentales estuvo articulada con las audiencias públicas del Plan Plurianual de Inversiones 2018-2022 a partir del 26 de noviembre de 2018. En el mes de julio del año 2018 el Congreso de la República expidió la Ley 1909, conocida como el Estatuto de la Oposición Política, mediante la cual dispuso en el artículo 22 que el Gobierno nacional debía realizar audiencias públicas para que la ciudadanía conociera y presentara propuestas de priorización de programas y proyectos de inversión en el marco de los planes plurianuales. En cumplimiento de este mandato, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizó 33 audiencias públicas en igual número de departamentos y en Bogotá, donde dio a conocer los principales programas de inversión y escuchó las propuestas de priorización de la ciudadanía y de las autoridades locales. En estas últimas se puso a disposición una encuesta (tanto física como virtual) con el fin de obtener la priorización por pactos y programas de inversión.

⁸⁷ Proyectos en proceso de estructuración: proyectos que actualmente cuentan parcialmente con factibilidad técnica, legal y socio-ambiental, o cuentan con estudios técnicos de primera fase para su ejecución y se encuentran en proceso de cierre financiero. Dentro de este grupo se incluyen también los proyectos de inversión que se encuentran en formulación por parte de las entidades y representan los retos a futuro para los territorios y la Nación.

⁸⁸ El señor Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, María Camila Sánchez Ortega y Francisco Javier Garzón Almeida.



pacífica del departamento y no a la ciudad de Ipiales, pues allí hay un equipo de la UTL trabajando en forma permanente.

183. **En conclusión**, a pesar de que los testimonios de los señores Francisco Javier Almeida Garzón, María Camila Sánchez Ortega y del Representante a la Cámara señalan que la labor de enlace con la comunidad, desarrollada por el señor Mena Quiñones al organizar la reunión del 3 de marzo de 2018, se vinculó directamente con el trabajo posterior de la UTL y del Representante a la Cámara en torno a los proyectos señalados, la corroboración efectuada por la Sala permitió establecer la ausencia de dicha relación y de los frutos atribuidos al desempeño del señor Mena Quiñones como Asistente I de la UTL.

184. El documento impreso que aportó la defensa del Representante a la Cámara, contenido de la secuencia de unas conversaciones que por mensaje de chat – WhatsApp- mantuvieron el señor Mena Quiñones y la señora María Camila Ortega Sánchez, el cual no fue tachado, objetado ni desconocido por ninguno de los sujetos procesales y respecto de los cuales, tanto la señora Ortega como el señor Mena Quiñones, reconocieron su veracidad cuando el Agente del Ministerio Público se los exhibió durante el interrogatorio que les formuló en la diligencia de recepción de sus testimonios, acredita las circunstancias de tiempo y lugar que rodearon la posesión en Bogotá del Asistente I y de su regreso a Tumaco para desempeñar en dicho lugar el empleo, así:

Arribo de Mena Quiñones desde Tumaco hacia Bogotá Jueves, 1 de marzo de 2018	Chat Jueves, 1 de marzo de 2018	Cuaderno 1 folio 165 Hora: 1:49 pm "Hola camila buena tarde ya estoy en bogota voy hacia el congreso" (sic) Mensaje de Mena Quiñones a María Camila Ortega Sánchez
Posesión de Mena Quiñones en la sede del Congreso de la República en Bogotá Jueves, 1 de marzo de 2018	Chat Jueves, 1 de marzo de 2018	Cuaderno 1 folio 171 Hora: 5:14 y 5:15 pm "Ya termine" (sic) "Ya me posesione" (sic) "Voy a. Comprar unas. Cosas" (sic) Mensaje de Mena Quiñones a María Camila Ortega Sánchez
Salida de la ciudad de Bogotá de Mena Quiñones Viernes, 2 de marzo de 2018	Chat Jueves, 1 de marzo de 2018	Cuaderno 1 folio 172 Hora: 8:44 pm "Hola camila" "Estoy aka" (sic) "Voy a descansar para viajar a las 6" Mensaje de Mena Quiñones a María Camila Ortega Sánchez
Parada del señor Mena	Chat	Cuaderno 1 folio 174



Quiñones en la ciudad de Cali y su arribo a Tumaco Viernes, 2 de marzo de 2018 al 5 de marzo de 2018	Viernes, 5 de marzo de 2018	Hora: 5:36 y 5:37 pm "En tumaco estamos fuerte" "Mis amigos" "Estan todos aka" (sic) "Voy voy. Viajando para tumaco" (sic) "Saliendo de cali" (sic) Mensaje de Mena Quiñones a María Camila Ortega Sánchez
---	-----------------------------	--

185. El testigo Garzón Almeida declaró en este proceso que conoció de la posesión del señor Mena Quiñones el 1 de marzo de 2018 porque el Representante a la Cámara se lo comunicó, quien además le indicó que sería el enlace territorial en Tumaco y que estaría bajo su coordinación –la de Garzón Almeida-; que posteriormente recibió una llamada de Mena Quiñones, el 2 o 3 de marzo de 2018, en la que Mena Quiñones lo puso al tanto de la realización de la reunión en Tumaco el 3 de marzo de 2018 y de que se encontraba unos días en Cali visitando un familiar.

186. Al contrastar las fechas y las horas de las que da cuenta el registro de las conversaciones entre Jahir Alexander Mena Quiñones con lo declarado por el testigo Francisco Javier Garzón Almeida, queda claro que luego de su posesión en Bogotá el 1 de marzo de 2018, el Asistente I viajó hacia Tumaco el 2 de marzo siguiente, se detuvo unos días en Cali y luego, el 5 de marzo arribó a Tumaco; hecho que fue corroborado con el testimonio del propio Mena Quiñones, quien narró, en forma genérica, que al salir de Bogotá el 1 de marzo de 2018, hizo una parada en Cali para reunirse con un familiar y luego de un par de días viajó a Tumaco.

187. A la luz de las circunstancias de tiempo y lugar de las que dan cuenta las pruebas documentales y testimoniales señaladas, por un lado, hay certeza de que el Asistente I no se encontraba en Tumaco cuando realizó la reunión del 3 de marzo de 2018, amén de que ningún testigo hizo referencia a su presencia en la misma sino tan sólo a que la reunión tuvo lugar por el cumplimiento de las funciones de enlace territorial que le asignó el Representante a la Cámara.

188. Por otro lado, no se conocen las circunstancias de modo que rodearon la organización que hizo el señor Mena Quiñones de dicha reunión, pues ninguna prueba informa la manera, el mecanismo o los medios que utilizó para desarrollar las actividades necesarias para dicho propósito, como por ejemplo, la convocatoria y la coordinación de la agenda con el equipo de la UTL en Ipiales o directamente con el Representante a la Cámara.

189. No obstante, teniendo en cuenta que las testimoniales son consistentes en atribuir la realización de la reunión del 3 de marzo de 2018 al desempeño de las funciones del señor Mena Quiñones como Asistente I de la UTL, la Sala advierte que



conforme con las reglas de la experiencia, es razonable y plausible que una persona oriunda del territorio y reconocida en el ámbito zonal y comunitario, esté en capacidad de realizar la organización de la reunión sin estar presente en la ciudad y en no más de 2 días de posesionado en el cargo.

190. Si bien es verosímil que el señor Mena Quiñones pudo organizar la reunión sin encontrarse en Tumaco, a dos días de fungir como Asistente I de la UTL y en cumplimiento de su rol de enlace territorial de la misma, lo cierto es que en el expediente no se acreditó que dicha reunión se relacionó directamente con el ejercicio de las funciones legislativas que corresponden al Representante a la Cámara y para las cuales el legislador creó las UTL como apoyo, en la medida en que ninguno de los testigos, con inclusión del propio Mena Quiñones, pudo ofrecer información concreta y precisa sobre las tareas, actividades y labores que el Asistente I realizó como puente entre las comunidades, la UTL y el Representante a la Cámara.

191. En efecto, el señor Mena Quiñones, al ser interrogado sobre la manera en que cumplía sus funciones, relató en forma amplia que iniciaba a la 7:00 de la mañana y se movía por distintos lugares de Tumaco con el propósito de conocer las necesidades de las distintas comunidades y que del resultado obtenido informaba telefónicamente a los coordinadores, aclarando que tuvo conversaciones con María Camila Sánchez Ortega para informar sobre las condiciones de saneamiento básico en zonas aledañas a Tumaco, y con su coordinador Francisco Javier Almeida Garzón sobre el encuentro organizado para el 3 de marzo de 2018 y sobre otros proyectos comunitarios, a los que se referirá la Sala más adelante.

192. En esencia, Mena Quiñones dijo que desde el momento de la posesión se le conoció que su trabajo como Asistente de la UTL era para *"hacer acople con la comunidad"*; que le designaron funciones para irse a la región; que las funciones se las asignó el coordinador Garzón Almeida; que posesionado se comunicó con dicho coordinador para que le explicara el resto de sus funciones y cómo trabajar con las agendas en la región; que Garzón Almeida fue quien le dio la *"inducción y educación"* en lo que venía de trabajo. (min. 28.27).

193. Señaló que tenía claras las ideas para ir a trabajar a Tumaco con la comunidad y con los grupos que él manejaba allá, en especial por redes sociales, advirtiendo que es una persona muy reconocida por su trayectoria musical y deportiva y que en desarrollo de su trabajo la comunidad le presentó varios proyectos y adelantó acercamientos (min 30.42).

194. Acerca de las funciones que le correspondía desarrollar como Asistente I de la UTL, enlace territorial con las comunidades en Tumaco, explicó que debía (min. 33.04) *"trabajar el proyecto político"*; que *"ya se estaba en campaña"*, ver *"cuáles eran las necesidades, buscarlos, integrarlos al equipo a través de redes sociales"*; (min. 33.25) *"si*



dejaban correspondencia para hacerla llegar a la ciudad de Bogotá o donde estuviera” – refiriéndose al señor Representante a la Cámara-; (min 34.17) “estar pendiente de la comunidad, hacerle saber al representante a través de su jefe inmediato Javier Garzón las necesidades de la gente en la región”; (min. 46.36) “estar pendiente de la correspondencia, estar pendiente cuando el representante viniera a la región Nariño, Tumaco, Pasto, Ipiales para hacer acercamientos y acoples cuando él estuviera, estar pendiente si el representante iba a Tumaco”.

195. En referencia a las actividades que desarrolló mientras se desempeñó como Asistente I de la UTL, indicó que hizo una reunión muy importante y los proyectos que presentó la comunidad se hicieron llegar al Representante a la Cámara, que fueron tres, uno cultural relacionado con un evento de bailes raizales que se realizaría en Cali; otro deportivo para uniformar unos equipos de las comunidades y el tercero de saneamiento ambiental.

196. A su vez, el señor Francisco Javier Garzón Almeida testificó que tuvo escasa comunicación con el Asistente I y que el cumplimiento de las funciones por parte de este, como enlace territorial en Tumaco, se circunscribió a la realización de la reunión del 3 de marzo de 2018 y a un par de llamadas telefónicas adicionales, en las que Mena Quiñones lo indagó sobre las fechas en que el Representante a la Cámara podría reunirse con algunos ciudadanos, pero que al requerírsele los nombres para agendarlos, Mena Quiñones no los suministró y no volvió a comunicarse para tal fin.

197. Al ser requerido por la magistrada sustanciadora para que concretara cuál fue el trabajo que realizó el Asistente I en Tumaco, afirmó que el trabajo de Mena Quiñones fue *“prácticamente ese, llamar, ese, convocar, el invitar a las personas a esa reunión”* -refiriéndose a la del 3 de marzo de 2018- y que esa “reunión” fue la única actividad desarrollada pero que de ella derivaron los resultados que relató –en referencia a los proyectos de saneamiento rural ambiental, declaratoria de Tumaco como Distrito Especial, proyecto de ley para lograr un régimen tributario especial para Tumaco como zona de frontera y activación del puerto marítimo.

198. Por otra parte, nótese que María Camila Ortega en su declaración en la Procuraduría fue enfática al afirmar que era Garzón Almeida el responsable de asignar las labores a Mena Quiñones y de ejercer los controles sobre el grupo a su cargo; sin embargo, en este proceso declaró *“en marzo y abril yo pude certificar el avance de Jahir porque trabajé varios temas”; “nosotros como coordinadores estamos pendientes de los integrantes de la UTL”; “yo reporté al representante las actividades desarrolladas por Jahir”.*

199. Sobre estos hechos, el Representante a la Cámara, al contestar el interrogatorio realizado por la magistrada sustanciadora, a la pregunta de cuál era el medio de convicción usado por él para verificar el cumplimiento de funciones como las del señor Mena Quiñones y certificar el correspondiente pago de los salarios,



contestó que el seguimiento al cumplimiento lo efectúa a través de los informes verbales que le rinden los coordinadores y a través de la *"vivencia del día a día con mis equipos en Bogotá y en la región"*.

200. Explicó que la organización de la UTL es de confianza y que como Representante a la Cámara no puede estar 24 horas en seguimiento de cada miembro del equipo; que no exige informes porque la ley no lo obliga pero que, en todo caso, cada miembro del equipo de trabajo tiene sus propias carpetas; que también habla con los integrantes de la UTL sobre los avances de cada tema y que en ocasiones algunos le envían informes de los temas.

201. Así mismo, indicó que el señor Mena Quiñones, en el escaso tiempo que estuvo trabajando como Asistente I de la UTL, realizó reuniones y acercamientos que generaron impactos positivos en la región y que si bien no cumplió al cien por ciento, cumplió porque estuvo presente y con resultados a la vista de todos.

202. Señaló que perdió la confianza en el señor Mena Quiñones cuando no reportó en tiempo su incapacidad, y que su convencimiento para certificar el cumplimiento de las actividades para el pago de los salarios provino del diálogo con sus coordinadores y la certeza que le dieron del cumplimiento por parte de Mena Quiñones; de que hubo una agenda en Tumaco; de que hubo encuentros y de que hubo compromisos que se fueron ejecutando –en referencia al tema de saneamiento básico, declaratoria de Tumaco como Distrito Especial, reconocimiento de Tumaco como zona especial de frontera –régimen tributario especial-.

203. De igual manera, explicó que en razón de la discrecionalidad que tienen los congresistas para fijar la forma en que funcionan las UTL dispuestas a ellos para cumplir con sus funciones constitucionales, su equipo de trabajo se divide en dos grupos, uno que funciona en Bogotá y otro en Ipiales, Nariño. La primera está coordinada por la señora María Camila Ortega, Asistente IV; la segunda está coordinada por el Asesor I de la UTL, señor Francisco Javier Garzón Almeida, a quien correspondió coordinar el trabajo del Asistente I como enlace territorial en Tumaco.

204. Manifestó que como en el ordenamiento no existe disposición que obligue a la presentación de informes de cumplimiento de funciones por escrito para los empleos de la UTL, para efectos de verificar el cumplimiento de las mismas por parte del personal de planta de la unidad en Bogotá y en Nariño, realiza reuniones periódicas con los dos coordinadores, quienes presentan verbalmente los informes correspondientes y a partir de ellos, bajo un principio de buena fe y confianza, suscribe las correspondientes certificaciones de cumplimiento para que la Cámara de Representantes pague los salarios y emolumentos correspondientes a cada empleado de la UTL.



205. Por su parte, el señor Francisco Javier Garzón Almeida, al ser interrogado por la magistrada sustanciadora acerca de si le informó al Representante a la Cámara sobre el desempeño de las funciones del señor Mena Quiñones, dijo que en todo momento el congresista estuvo informado de las dificultades que había y señaló que en realidad Mena Quiñones fue, en su consideración, " un obstáculo" en el trabajo de la UTL; de igual manera, dijo que los problemas que se presentaban con Mena Quiñones se los dio a conocer al Representante a la Cámara y que ello ocurrió desde el momento en que dicho Asistente I, a finales de abril, pidió conocer la agenda del parlamentario y no suministró los nombres de las personas que querían hablar con el Representante.
206. Al confrontar el testimonio rendido en la Procuraduría General de la Nación por el señor Garzón Almeida con el practicado en el proceso de pérdida de investidura, se observa que en el primero expresó que el señor Mena Quiñones contestaba sus llamadas cuando ya no se necesitaba, mientras que en el segundo dijo que al devolver sus llamadas, Mena Quiñones suministraba la información que se necesitaba.
207. Confrontadas las versiones brindadas por los testigos María Camila Sánchez Ortega y por Francisco Javier Garzón Almeida, tanto en la actuación disciplinaria que obra como prueba trasladada en el plenario y en la presente causa de pérdida de investidura, y con el testimonio rendido por el señor Representante a la Cámara dentro de este expediente, la Sala llega a la certeza de que la única actividad desarrollada por el señor Jahir Alexander Mena Quiñones en el desempeño del cargo de Asistente I de la UTL y en cumplimiento de la función asignada como enlace territorial de la UTL en Tumaco, fue la organización de la reunión del 3 de marzo de 2018.
208. No obstante y aun cuando lo testificado por los tres declarantes mencionados fue unívoco al señalar que las actividades del señor Mena Quiñones fueron las que posibilitaron que el Representante a la Cámara trabajara tres iniciativas legislativas para beneficiar a la ciudad de Tumaco, la Sala tiene certeza de que ellas no tuvieron origen en la reunión del 3 de marzo de 2018.
209. Lo anterior es así porque lo constatado por la Sala en las Gacetas Legislativas y en los Informes de Rendición de Cuentas del Representante a la Cámara, es que las iniciativas legislativas referidas por los testigos sobre saneamiento básico en Tumaco, declaratoria de Tumaco como Distrito Especial y Régimen Especial de Tumaco como zona fronteriza y de turismo: i) iniciaron su trámite con anterioridad a la reunión del 3 de marzo de 2018 ii) el señor Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán Calvache no fue autor o coautor de las mismas iii) tampoco hay registro de participación y votación en su trámite legislativo de aprobación iv) ni se halló en sus Informes de Rendición de Cuentas trámite, petición o propuesta alguna ante instituciones, organismos o entidad públicas o de cualquier otra naturaleza.



210. Lo señalado adquiere relevancia porque si bien la causal se configura de manera indirecta cuando el parlamentario autoriza el pago de salarios por un trabajo no realizado o que realizado no guarda relación con el ejercicio de las funciones constitucionales señaladas a los congresistas, mas no por autorizar el pago de salarios por el cumplimiento de funciones en forma deficiente o no fructifera para los fines legislativos, lo cierto es que no se halla prueba alguna que acredite que la reunión del 3 de marzo de 2018, organizada por el señor Mena Quiñones, esté relacionada directa o indirectamente con el cumplimiento de las funciones constitucionales de reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político que corresponden a los parlamentarios o con las administrativas asignadas al empleo de Asistente I de la UTL.

211. En cuanto a las **funciones desempeñadas por Mena Quiñones con posterioridad al 3 de marzo de 2018**, con exclusión del periodo en el que estuvo incapacitado entre el 21 de marzo y el 9 de abril de 2018⁸⁹, aunque los testimonios de María Camila Sánchez Ortega, Francisco Javier Garzón Almeida, así como el del Representante a la Cámara y el del propio Jahir Alexander Mena Quiñones, señalan que las funciones del Asistente I en Tumaco se circunscribían a mantener contacto y comunicación permanente con la comunidad, establecer sus necesidades y en general, realizar un trabajo operativo relacionado con la agenda del parlamentario y su acercamiento con las gentes del municipio y de los costeros del pacifico, ninguno de ellos pudo establecer la realización de una tarea, labor o actividad específica realizada por Mena Quiñones entre el 4 y el 20 de marzo de 2018 ni entre el 10 de abril y el 21 de mayo de 2018; tampoco pudieron dar cuenta de la forma en que cumplía con sus funciones, el tiempo que invertía en cumplirlas, ni de una carga específica asignada cuantitativa y/o cualitativamente.

212. La señora Sánchez Ortega testificó, en esta pérdida de investidura, que le hizo varios requerimientos de trabajo al señor Mena Quiñones y trajo a colación uno que recordó específicamente el 11 de marzo de 2018, sin ofrecer información específica ni concreta acerca de los otros; afirmó que evaluó a "Jahir" por su comunicación con él; que no perdieron comunicación; *"Jahir me decía, hoy fui a tal sector, hice esto, averigüé lo otro, también organizó reuniones con gente para atender directamente el representante"; (...)* *"En marzo y abril yo pude certificar el avance de Jahir porque trabajé varios temas, nosotros como coordinadores estamos pendientes de los integrantes de la UTL. Yo reporté al representante las actividades desarrolladas por Jahir."*

213. Sobre el mismo punto, declaró en la Procuraduría General de la Nación, refiriéndose a Mena Quiñones y su trabajo: *"yo a él lo requerí como apoyo en algunas oportunidades, como sucedió según recuerdo en la jornada electoral del 11 de marzo de 2018, y en su momento me comentó que había hecho la gestión correspondiente, pero las*

⁸⁹ IPS Los Ángeles Nueva EPS S.A. Certificado de Incapacidad (transcrita) por enfermedad general IPS Los Ángeles Nueva EPS S.A. Certificado de Incapacidad (transcrita) por enfermedad general.



funciones específicas sobre trabajo con la comunidad las asignaba Francisco Javier Garzón"; (...) **"el señor Mena Quiñones sí ejercía funciones con la comunidad en todas las oportunidades que le hice requerimientos. En cada caso me decía que las cumplía y en otras ocasiones me decía que estaba cuadrando reuniones con la comunidad al representante y que adicionalmente realizaba funciones con Javier Garzón, su coordinador inmediato (...)"**. (resaltado fuera de texto).

214. En relación con las actividades, tareas o labores que desarrolló el Asistente I, el señor Garzón Almeida declaró en la Procuraduría General de la Nación que Mena Quiñones organizó dos reuniones el 3 de marzo de 2018, una con 10 personas y la otra con 400 o 500 personas y que luego de eso, recibió una llamada el 30 de marzo de 2018 en la que Mena requirió hablar con el Representante a la Cámara para saber si era posible apoyar con implementos deportivos un torneo entre barrios de Tumaco.

215. En esa misma sede, declaró que las llamadas del señor Mena Quiñones "fueron muy particulares" pues a mediados de abril recibió otra, de una cabina telefónica, preguntando los días en que iba a atender el representante a la Cámara en Ipiales o Pasto, porque había entrado en contacto con algunos líderes comunales de Tumaco que deseaban hablar con el congresista respecto de algunos proyectos.

216. Llama la atención de la Sala que en el testimonio rendido en este proceso, ni el señor Garzón Almeida ni ninguno de los testigos informaron sobre la realización de la segunda reunión con 400 o 500 personas, tan solo se refirieron a la realización de la reunión del 3 de marzo de 2018 con poco más de 10 personas de la comunidad.

217. Así mismo, se repara en que el testimonio del señor Francisco Javier Garzón Almeida, rendido en la pérdida de investidura, narró que a finales de marzo, más o menos el 30, recibió la llamada que ante la Procuraduría afirmó haber recibido a mediados de abril, sin referirse a la llamada relacionada con la solicitud de implementos deportivos para el torneo en Tumaco, no obstante si dio cuenta que entre las actividades cumplidas por Mena Quiñones estuvo la solicitud de dicho apoyo.

218. Conforme con lo anterior y atendiendo a la vaguedad, imprecisión y contradicción en que incurren los testigos respecto de sus propios dichos y confrontadas entre ellas las distintas versiones que ofrecieron sobre las actividades, tareas y labores que en concreto realizó Mena Quiñones en Tumaco, así como a la ausencia de prueba alguna que permita corroborar el cumplimiento real de las funciones por parte del mencionado Asistente I de la UTL, la Sala llega a la certeza de que entre el 4 de marzo y el 21 de mayo de 2018, el señor Jahir Alexander Mena Quiñones no cumplió ninguna función propia del cargo de Asistente I ni de la de enlace territorial que le fue asignada.



219. En efecto, de acuerdo con la certificación número C.T.S. 0255 del 21 de febrero de 2019, expedida por el Jefe de la División de Personal de la Cámara de Representantes, las funciones del empleo de Asistente I de la UTL⁹⁰ son: *i) colaborar en todas y cada una de las actividades desarrolladas por el honorable Representante; ii) mantener informado al honorable Representante sobre las citaciones para las sesiones de las comisiones y plenarias de Cámara; iii) recoger y distribuir diariamente la correspondencia del honorable Representante; iv) suministrar oportunamente el orden del día de las sesiones plenarias, la Gaceta del Congreso y demás documentos que requiera el honorable Representante para su labor legislativa; v) las demás que le asigne directamente el Representante al cual presta sus servicios.*

220. Como es evidente, encontrándose en Tumaco al señor Mena Quiñones no le era posible cumplir las funciones relativas a *“mantener informado al honorable Representante sobre las citaciones para las sesiones de las comisiones y plenarias de Cámara”*; ni a *“suministrar oportunamente el orden del día de las sesiones plenarias, la Gaceta del Congreso y demás documentos que requiera el honorable Representante para su labor legislativa*, pues estas actividades, tareas o labores se desarrollan en la sede del Congreso de la República en Bogotá, donde se efectúan las convocatorias de las sesiones y se realizan las plenarias correspondientes; lo que fue corroborado por la testigo Sánchez Ortega al señalar que las mencionadas funciones están a cargo del equipo en Bogotá que trabaja bajo su coordinación directa.

221. De suyo, como las funciones que podía desempeñar en Tumaco el señor Mena Quiñones se reducen a *“colaborar en todas y cada una de las actividades desarrolladas por el honorable Representante”* y a *“las demás que le asigne directamente el Representante al cual presta sus servicios”*, a la luz de lo testificado por los dos coordinadores de la UTL, el Representante a la Cámara y el señor Mena Quiñones, la Sala advierte lo siguiente:

222. El señor Mena Quiñones no conoció en ningún momento de las actividades desarrolladas por el Representante a la Cámara, pues ninguno de los testigos pudo señalar alguna actividad, tarea o labor concreta y específica, relacionada con la actividad parlamentaria del señor Representante a la Cámara, respecto de la cual se le hubiera solicitado colaborar o en la que efectivamente hubiera colaborado dicho empleado de la UTL.

223. La única función que se le asignó al señor Mena Quiñones por parte del congresista, por intermedio de María Camila Sánchez Ortega, fue la de fungir como enlace territorial con las comunidades. No obstante, ninguna actividad, tarea o labor específica le fue determinada para su realización, es decir, el Asistente I ejercía el cargo como a bien lo tenía, sin lineamiento, directriz o instrucción concreta al respecto.

⁹⁰ Resolución 1095 del 24 de junio de 2010 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 empleados de la Planta de Personal y se reglamenta la clasificación de los empleos según el nivel jerárquico en la Cámara de Representantes



224. Ahora bien, aun cuando la prueba documental en la que reposan las impresiones de los mensajes de texto que el 11 de marzo cruzaron María Camila Sánchez y Jahir Alexander Mena, da cuenta de que ella le solicita, a las 11:02 am, estar pendiente en Tumaco porque hay *"mucha denuncia de compra de votos"* por parte de *"Rafael Escrucería"* y el responde a las 11:39 que *"está pendiente con todo el equipo"*, y entre la 1:51 y la 1:53 pm le informa que ya hizo *"la gestión con un primo"* y *"ya fueron a hacer hallanamiento (sic)"*, la Sala advierte que dichas actividades no tienen relación alguna con el ejercicio de las funciones del cargo de Asistente I de la UTL ni de enlace con las comunidades.

225. En efecto, la gestión que se le solicitó a Mena Quiñones está asociada al control del desarrollo de la contienda electoral en la que era candidato el congresista Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, tarea que no se vincula directa ni indirectamente como las funciones operativas que están contenidas en el reglamento de la Cámara de Representantes para el cargo de Asistente I de la UTL, ni tampoco con las de enlace con la comunidad que le asignó el Representante a la Cámara.

226. Y aun cuando no resulta lógico ni verosímil que, contando el Representante a la Cámara con un equipo dedicado a su campaña política, María Camila Sánchez Ortega decidiera poner en alerta a Mena Quiñones sobre el supuesto fraude electoral, a sabiendas de que dicho Asistente no se encontraba vinculado al equipo de campaña política, pues ella misma así lo testificó cuando el Agente del Ministerio Público la interrogó sobre el requerimiento efectuado a Mena Quiñones, señalando que a este Asistente I no se le pidió realizar ninguna actividad proselitista pero sí lo requirió para lo de la compra de votos, como lo haría con cualquier porque se trata de un deber ciudadano, más aún cuando se relaciona con la persona para la que trabajan.

227. Para la Sala es claro que la campaña política del señor Hernán Gustavo Estupiñán Calvache contaba con un equipo, no solo porque el señor Representante a la Cámara testificó que el tío de Mena Quiñones, señor Alvin Gustavo Quiñones Casanova fue gerente de su campaña política; también porque la prueba documental que da cuenta de los mensajes de texto cruzados el 11 de marzo de 2018 entre Sánchez Ortega y Mena Quiñones, informa que Jahir Alexander Mena Quiñones dijo estar acompañado de todo el equipo y que lo estaba liderando su tío.

Jornada electoral Domingo, 11 de marzo de 2018	Chat Domingo, 11 de marzo de 2018	Cuaderno 1 folio 178 Hora: 11:02 am <i>"Hola Yahir por fis pendientes en Tumaco (...) mucha denuncia de compra de votos por parte del Rafael Escrucería" (sic)</i> Mensaje de María Camila Ortega Sánchez a Mena Quiñones.
Jornada electoral Domingo, 11 de marzo de	Chat Domingo, 11 de marzo de 2018	Cuaderno 1 folio 179 Hora: 11:35 a 11:40 am <i>"Si estamos ak" (sic)</i>



2018		<i>"Pendiente de todo con el equipo"</i> <i>(sic) "Mi tío alvin esta aka dirigiendo el equipo de trabajo" (sic)</i> Mensaje de Mena Quiñones a María Camila Ortega Sánchez
Jornada electoral Domingo, 11 de marzo de 2018	Chat Domingo, 11 de marzo de 2018	Cuaderno 1 folio 179 Hora: 11:41 am <i>"Listo. Por favor muchísima atención a esto" (sic)</i> Mensaje de María Camila Ortega Sánchez a Mena Quiñones
Día después de los comicios Lunes, 12 de marzo de 2018	Chat Lunes, 12 de marzo de 2018	Cuaderno 1 folio 181 Hora: 12:49 pm <i>"Cami bendiciones para el equipo de trabajo en general..aka en Tumaco ganamos hicimos un exelente trabajo"</i> Mensaje de Mena Quiñones a María Camila Ortega Sánchez

228. De acuerdo con estas conversaciones, se ratifica que había un equipo de campaña en Tumaco dirigido por el señor Alvin Gustavo Mena Quiñones y aunque Mena Quiñones en los textos señaló estar en compañía de ellos durante la jornada electoral y luego felicitó a todo el equipo por el excelente trabajo realizado, lo que se explica porque el señor Hernán Gustavo Estupiñán Calvache resultó electo Representante a la Cámara por Nariño, no existe prueba alguna que corrobore lo mencionado por él en el mensaje, pues testificó ante la Procuraduría General de la Nación que nunca ha participado en política, que jamás ha votado y que incluso el 11 de marzo, día de las elecciones, no salió de su casa.

229. En consecuencia y por las razones expuestas, no es posible admitir que el señor Mena Quiñones cumplió con las funciones del cargo de Asistente I de la UTL entre el 4 de marzo y el 21 de mayo de 2018, excluido el periodo de incapacidad que corrió del 21 de marzo al 9 de abril de 2018, porque el 11 de marzo de 2011 recibió un requerimiento relacionado con el curso de los comicios, que en nada se relaciona con el desempeño de las funciones del cargo que desempeñaba.

230. Para la Sala, la ausencia de información concreta en cuanto a las tareas desarrolladas por Mena Quiñones durante dicho lapso, no sólo permite colegir el incumplimiento de las funciones asignadas sino también que el medio de control y seguimiento establecido por el Representante a la Cámara, mediante informes verbales que le proporcionaban los coordinadores de la UTL, no fue idóneo, suficiente ni adecuado para evitar que el señor Mena Quiñones devengara salarios sin cumplir con las funciones de su cargo.

231. Al respecto, la Sala enfatiza en que los testigos, incluyendo al parlamentario, no ofrecieron información alguna sobre las funciones concretas que desarrolló Mena



Quiñones, ni dieron cuenta de actividad, tarea o labor específica encomendada al mismo, tampoco brindaron información que permitiera corroborar sus dichos genéricos y de sus dichos se colige la inexistencia de un medio, mecanismo o metodología de trabajo a partir de la cual fuera posible hacer seguimiento y verificar que lo informadó por el Asistente I, correspondía a la realidad de sus actividades.

232. Son los propios testimonios de María Camila Sánchez Ortega, Francisco Javier Garzón Almeida y el del señor congresista Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, los que informaron que la función de enlace territorial asignada por el Representante a la Cámara al señor Mena Quiñones, lo fue por intermedio de sus coordinadores, en especial a través de la señora María Camila Sánchez Ortega.

233. Igualmente, declararon que en virtud de la discrecionalidad que tienen los congresistas respecto del manejo y de los medios de control de los empleados de sus UTL, así como de la flexibilidad que les está permitida por la ley sobre la sede de trabajo por razones del servicio y el cumplimiento de horario, el Representante a la Cámara certificó el cumplimiento de funciones y autorizó el pago de los salarios con base en lo informado verbalmente por los coordinadores y a partir de lo que en el día a día experimentaba con sus equipos en Bogotá y en Nariño.

234. El parlamentario explicó que de buena fe y bajo un principio de confianza, tuvo la convicción de que el señor Mena Quiñones cumplió sus funciones porque así se lo señalaron sus coordinadores y porque estuvo presente en la reunión efectuada el 3 de marzo de 2018; que fue por razón de los problemas de salud y la renuencia de Mena a enviar la incapacidad que desconfió del cumplimiento de su trabajo.

235. Así mismo, señaló que en razón de lo anterior, le ordenó, por intermedio de María Camila Sánchez Ortega, desde mediados de abril, presentar informes de actividades por escrito y trasladarse a Bogotá para desempeñar el cargo en la sede del Congreso desde mayo de 2018, y que como Mena Quiñones no cumplió ninguna de sus instrucciones, el 16 de mayo solicitó a la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes que se lo declarara insubsistente con efectos fiscales desde el 21 de mayo de 2018.

236. Lo declarado por el Representante a la Cámara, sobre la presentación de informes escritos y el traslado a Bogotá, se corroboró con la prueba documental de las conversaciones que sostuvieron, por mensaje de texto –Chat de WhatsApp–, los señores Jahir Alexander Mena Quiñones y María Camila Sánchez Ortega y con el testimonio de esta última.

237. En efecto, el 23 de marzo de 2018⁹¹ Mena Quiñones le informó a María Camila Sanchez de una posible cirugía, quien ese mismo día le señaló que después de la Semana Santa, cuando ya tuviera la incapacidad, averiguarían sobre el proceso

⁹¹ Cuaderno 1 del expediente, folios 183 a 188.



a seguir; no obstante, como Mena Quiñones le señaló que ya tenía la incapacidad, ella pidió el envío de la misma antes de que las oficinas del Congreso cerraran por los feriados, de lo contrario, cuando tuviera la incapacidad después de la cirugía.

238. Entre María Camila Sánchez y Mena Quiñones se retomó la conversación sobre la incapacidad el 12 de abril de 2018; en ella, la coordinadora le solicitó el envío, por correo físico y con urgencia, del original de la incapacidad transcrita por la EPS y de la epicrisis, y le solicitó remitirlos escaneados electrónicamente por mensaje a su teléfono, a su correo y al del Representante a la Cámara. Sobre la incapacidad se reinició la conversación el 24 de abril cuando Mena Quiñones le preguntó si llegaron los documentos en físico y ella le informa que no llegaron.

239. En cuanto a la solicitud de presentar informes de actividades por escrito, María Camila Sánchez se lo comunicó a Mena Quiñones por mensaje de texto el 14 de abril de 2018 y por ese mismo medio le envió el Oficio correspondiente, fechado 13 de abril de 2018, por el cual se lo puso en conocimiento de las novedades relacionadas con la presentación de informes de labores a partir del mes de abril, inclusive. El 30 de abril siguiente, la coordinadora le escribió a Mena recordándole el envío del informe de labores y le recomendó hablar con el Representante para tener las pautas en cuanto al contenido de los mismos; además le señaló "(...) lo que le comentaba que ya le toca venirse".

240. De acuerdo con este acervo probatorio, hay certeza de que, más allá de los informes verbales que rindieron los coordinadores de la UTL, el señor congresista Hernán Gustavo Estupiñán Calvache tuvo conocimiento del incumplimiento de funciones por parte del señor Mena Quiñones por lo menos desde el 13 de abril de 2018, fecha en la que decidió trasladarlo a Bogotá y por su instrucción, María Camila Sánchez Ortega envió el oficio de novedades, requiriendo la presentación de informes por escrito de las labores cumplidas por parte de los empleados de la UTL.

241. Así las cosas, a pesar de que el señor Mena Quiñones no presentó el informe exigido de labores para que se autorizara el pago de los salarios correspondientes a los meses de abril⁹² y mayo⁹³, ni se trasladó a la ciudad de Bogotá a pesar de la exigencia que al respecto se le hizo por instrucción del Representante a la Cámara, el congresista Hernán Gustavo Estupiñán Calvache certificó "el cumplimiento eficiente de labores" por parte del Asistente I, Jahir Alexander Mena Quiñones, aun cuando sabía que ello no era cierto.

242. A ello se suma que los testimonios de María Camila Sánchez y de Francisco Javier Garzón Almeida ponen de presente que ninguno de ellos tenía certeza acerca de las funciones que desarrolló el señor Mena Quiñones entre el 4 de marzo y el 21

⁹² Este mes laboral corrió para el señor Mena Quiñones del 10 al 30 de abril de 2018, pues estuvo incapacitado del 21 de marzo al 4 de abril de 2018.

⁹³ Este mes laboral corrió del 1 al 21 de mayo de 2018, porque aunque se lo declaró insubsistente desde el 16 de mayo de 2018, se señalaron los efectos fiscales de la insubsistencia a partir del 21 de mayo de 2018.



de mayo de 2018 y por contrario, constatan que al enlace territorial no se le asignaron actividades, tareas o labores específicas ni se le exigió el cumplimiento de una carga de trabajo en correspondencia con una dedicación de tiempo ajustada a las jornadas laborales de las UTL, aun cuando fuera atendiendo a la flexibilidad que se le permite a los congresistas para dicho manejo en las UTL.

243. También se corrobora lo anterior, porque el coordinador inmediato del señor Mena Quiñones, el señor Francisco Javier Garzón Almeida, fue claro al narrar que en todo momento, el congresista estuvo informado de los problemas de comunicación oportuna y de falta de cumplimiento que se presentaban con el enlace territorial en Tumaco.

244. Sobre estas bases probatorias, la Sala encuentra configurado el elemento objetivo de la causal de pérdida de investidura, porque se acreditó que el Representante a la Cámara incurrió en indebida destinación de dineros públicos, de manera indirecta, porque certificó el cumplimiento de funciones por parte del señor Jahir Alexander Mena Quiñones en el cargo de Asistente I de la UTL, a pesar de que durante su vinculación, que corrió del 1 de marzo y el 21 de mayo de 2018 y que contó con una incapacidad entre el 21 de marzo y el 9 de abril de 2018, sólo realizó una actividad, la organización de la reunión del 3 de marzo de 2018 en la ciudad de Tumaco, y con ello se distorsionaron los fines y propósitos fijados en la ley para los dineros públicos.

245. En efecto, mediante Oficios del 4⁹⁴ y 12⁹⁵ de abril de 2018 dirigidos al Jefe de División de Personal de la Cámara de Representantes, el congresista Hernán Gustavo Estupiñán Calvache certificó el cumplimiento eficiente de funciones en el mes de marzo de 2018 de los funcionarios de su UTL⁹⁶, incluido el señor Jahir Alexander Mena Quiñones de quien además indicó, en el último de los Oficios, le había sido otorgada incapacidad entre el 21 de marzo y el 9 de abril de 2018.⁹⁷

246. De igual manera, con Oficio del día 17 de mayo de 2018⁹⁸, certificó el cumplimiento eficiente de las labores de los miembros de la UTL a su cargo durante el mes de abril del mismo año, incluyendo al señor Mena Quiñones, respecto del cual informó nuevamente de la incapacidad médica.

247. Además, por solicitud del Representante a la Cámara, el 16 de mayo de 2018 se declaró insubsistente el nombramiento del señor Mena Quiñones como Asistente I de la UTL, pero con efectos fiscales a partir del 21 del mismo mes y año⁹⁹, es decir, a pesar de que el Representante a la Cámara tenía claro el incumplimiento de las

⁹⁴ Folio 72 cuaderno número 1, con fecha de recibido en la unidad de correspondencia el 6 de abril de 2018.

⁹⁵ Folios 341 y 342 del cuaderno número 2 del expediente, recibidos el 13 de abril de 2018.

⁹⁶ "En atención a lo preceptuado en el Art 388 de la Ley 5 de 1992 y conforme al cumplimiento de labores de los funcionarios pertenecientes a mi Unidad de Trabajo Legislativo, me permito certificar a usted que las personas relacionadas a continuación han cumplido en forma eficiente con sus respectivas obligaciones asignadas (...)"

⁹⁷ Folio 71 cuaderno número 1

⁹⁸ Folio 73 cuaderno número 1, con constancia de recibo del 18 de mayo de 2018.

⁹⁹ Folio 66 ejusdem



funciones por parte del Asistente I y por tal razón lo declaró insubsistente, sin justificación alguna consintió que los efectos fiscales del acto administrativo se extendieran por 5 días más, hasta el 21 de mayo de 2018, es decir, permitió el pago con dineros públicos de 4 días de salario y emolumentos, los cuales sólo se deben pagar por el trabajo realizado, lo que no ocurrió en este caso.

248. Ahora bien, verificada la realización del verbo rector de la causal, cual es, destinar indebidamente dineros públicos, corresponde a la Sala señalar a la luz del acervo probatorio que reposa en el plenario, si el comportamiento del Representante a la Cámara estuvo justificado por la ocurrencia de algún evento que excluya de la ilicitud sustancial su incursión en la prohibición constitucional de destinar indebidamente los dineros públicos, es decir, si existió justificación en su actuar.

249. En la contestación de la demanda y en la audiencia de alegaciones, la defensa del congresista expuso que la indebida destinación de dineros públicos no tuvo lugar porque el señor Mena Quiñones cumplió sus funciones de enlace territorial como Asistente I de la UTL y que las certificaciones que expidió, para autorizar el pago de los salarios del empleado, se sustentó en los informes verbales rendidos por los coordinadores de la UTL, los señores María Camila Sánchez Ortega y Francisco Javier Garzón Almeida, respecto del seguimiento a las funciones del Asistente I; además en el testimonio rendido ante esta Corporación, el parlamentario señaló que el verificación que hacen los coordinadores y las certificaciones de cumplimiento de funciones que expide con base en ellos, responden a los principios de confianza y buena fe y a su vivencia permanente, en el día a día, con los equipos de trabajo de la UTL que tiene dispuestos en Bogotá y en Nariño.

250. A su turno, en la audiencia pública señaló la defensa del parlamentario que aun cuando pudo haber sido un error la vinculación del señor Mena Quiñones; solicitó la declaratoria de insubsistencia del empleado, debido al bajo rendimiento que tuvo después de la incapacidad médica, a las evasivas del trabajador a presentar la documentación de la incapacidad y al incumplimiento de la instrucción que se le impartió de trasladarse Bogotá, realizada a finales del mes de abril de 2018.

251. Sobre estos argumentos, la Sala advierte que los testimonios de María Camila Sánchez Ortega y Francisco Javier Garzón Almeida y también el del Representante a la Cámara, dan cuenta de que al Asistente I no se le exigió cumplir con las actividades, tareas y labores específicas; lo que se le exigió fue desarrollar el rol de enlace territorial con la comunidades, sin que hubiera lineamientos, directrices ni instrucciones específicas para el cumplimiento de dicha labor; es más, ni siquiera se tenía conocimiento de si el señor Mena Quiñones contaba con los medios mínimos.

252. Así lo hizo constar Francisco Javier Garzón Almeida cuando señaló que Mena Quiñones lo llamaba devuelta por celulares de minutos comprados, y María Camila



Sánchez Ortega cuando expresó que Mena Quiñones ni siquiera usaba el correo electrónico oficial; además, el propio Mena confirmó que ni siquiera contaba con un computador, que no usa el correo electrónico personal ni utilizó el correo institucional al punto de que la clave se le olvidó; igualmente explicó que su herramienta de trabajo era el celular, en tanto se lo reconoce en Tumaco por ser líder de redes sociales.

253. De suyo, es claro para la Sala que el Representante a la Cámara y los dos coordinadores, en sus testimonios, ofrecieron elementos amplios acerca de lo que se considera el rol de enlace territorial, cual es, acercar las necesidades de la comunidad a la UTL e integrarlas al trabajo de la UTL, en tanto el congresista se debe al electorado; tanto así, que Francisco Javier Garzón Almeida, coordinador directo de las actividades del señor Mena Quiñones en Tumaco, no dio cuenta de actividad, tarea o labor que se le hubiera pedido realizar en específico. Por contrario, señaló que su desempeño constituía un problema, porque no respondía las llamadas o lo hacía tarde, cuando ya no era útil, amén de que mantuvo informado al parlamentario de estas circunstancias.

254. De hecho, como Francisco Javier Garzón Almeida señaló que Mena Quiñones lo llamó en dos o tres ocasiones y una de ella fue para solicitar el apoyo del congresista en un torneo deportivo en Tumaco y para conocer la agenda del congresista en aras de que unos ciudadanos de Tumaco pudieran reunirse con él y presentar algunos proyectos, es claro para la Sala que el Asistente I no contaba con una agenda de actividades por cumplir como trabajo para la UTL o de información de ninguna clase sobre el cumplimiento de sus funciones en orden a apoyar la labor legislativa del parlamentario.

255. Ello salta a la vista con la gestión de apoyo que pretendió Mena Quiñones del Representante a la Cámara para conseguir uniformes deportivos, lo cual no tiene relación alguna con las funciones legislativas del congresista ni las administrativas que le corresponden a la UTL en apoyo a la labor congresal.

256. No es posible colegir algo diferente del testimonio rendido por el coordinador, porque con él se pone de presente que Mena Quiñones no conocía la mecánica de funcionamiento de la UTL, no sabía cuándo, cómo o dónde el Representante a la Cámara atendía a los ciudadanos de Nariño, cuáles eran sus agendas, qué tipo de necesidades, proyectos o informaciones debía auscultar con las comunidades y la ciudadanía de Tumaco y los municipios costeros, ni tampoco la manera en que su trabajo se articulaba con las funciones legislativas del congresista.

257. Como el acervo probatorio da cuenta de que fue la decisión libre y voluntaria del Representante a la Cámara la que lo llevó a desprenderse del deber de vigilancia y control que le corresponde sobre el cumplimiento de las funciones de los empleados de la UTL a su cargo, es claro que la autorización de pagar los salarios



del señor Mena Quiñones no se sustentó en circunstancia alguna que así lo justificara, pues su conducta fue conscientemente dirigida a dejar en manos de sus subalternos el cumplimiento de la principal función que como superior jerárquico y funcional, responsable de certificar el cumplimiento de funciones de los empleados públicos le corresponde, y con ello se abstrajo de asegurar la debida destinación de los dineros públicos.

2.9.2 Análisis del elemento subjetivo de la causal

258. Verificado que la conducta del Representante a la Cámara se ajusta al verbo rector de la causal, cual es la indebida destinación de dineros públicos, y que tal conducta no se justifica en razones que le fueran externas, ajenas o no imputables a su propio comportamiento, la Sala analizará si la indebida destinación de dineros pública indirecta en que incurrió el Representante a la Cámara se realizó con dolo o culpa, en los términos del artículo 1 de la Ley 1881 de 2018¹⁰⁰.

259. Si bien los congresistas están autorizados, por razones del servicio, para fijar el trabajo de los empleados de su UTL en sede distinta a la del Congreso de la República –Bogotá- y a establecer la jornada y horario de trabajo en forma flexible, como nominadores o superiores jerárquicos, dentro del normal ejercicio de sus funciones tienen la obligación de velar porque sus subalternos cumplan de manera eficiente y eficaz sus obligaciones.

260. Por esta razón, en su condición de superiores jerárquicos y funcionales de los empleados que integran sus UTL, deben buscar los mecanismos para determinar el cumplimiento de las funciones de sus subalternos; si dichos controles no son idóneos debido a su propia conducta, su responsabilidad puede verse comprometida.¹⁰¹

261. Si bien es cierto que la sola circunstancia de que el señor Mena Quiñones fuera sobrino del señor Alvin Gustavo Quiñones Casanova, diputado del departamento de Nariño, gerente de la campaña electoral del congresista y cercano a su estructura política, como lo manifestó en su testimonio el Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, no es plena prueba de que el congresista lo hubiese nombrado en la UTL como cuota política o para realizar actividades proselitistas como lo afirmó el convocante de la pérdida de investidura, también es cierto que ese hecho constituye un indicio de la proximidad que tenían ambos servidores públicos y del posible trato especial dispensado al señor Jahir Alexander Mena Quiñones, sin perjuicio de señalar que, en todo caso, a los integrantes de las UTL en su calidad de servidores públicos, no les está permitido realizar proselitismo político.

¹⁰⁰ Ley 1881 de 2018. "Art. 1. El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los Congresistas que, con su conducta dolosa o culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución. // Se observará el principio del debido proceso, conforme al artículo 29 de la Constitución Política (...)"

¹⁰¹ Aclaración de voto del doctor Tarsicio Cáceres Toro, en la sentencia del 19 de febrero de 2001, expediente AC-12156.



262. Lo anterior, al permitírsele desempeñar el cargo de Asistente I de la UTL en Tumaco en ausencia de una carga de actividades, tareas y labores específicas, sin verificación o control alguno acerca de la forma en que lo hacía o de la dedicación de tiempo que destinaba para desarrollar su rol de enlace territorial, el cual, sin perjuicio de la flexibilidad que le es permitida a los congresistas para fijar el horario laboral y la forma de cumplir con la jornada por parte de los empleados de la UTL, impone en el parlamentario el deber de contar con mecanismos idóneos y efectivos para el efecto.

263. Ello es así porque al tenor del artículo 388 de la Ley 5 de 1992, le correspondía al congresista Hernán Gustavo Estupiñán Calvache certificar el cumplimiento de labores de los empleados de su Unidad de Trabajo Legislativo, de forma tal que del cumplimiento diligente de su deber dependía la destinación de los dineros públicos al fin establecido por el legislador, cual es, remunerar el trabajo realizado por los empleados de la UTL del congresista con cargo al erario público, enmarcado en las funciones que se han señalado para cada uno de los empleos que la componen.

264. Como el Representante a la Cámara se abstrajo del cumplimiento diligente de su deber respecto del señor Mena Quiñones, pues conscientemente dejó en sus subalternos realizar dicho deber, conociendo que de ello dependía la debida destinación de los dineros públicos por razón de la remuneración de las funciones ejecutadas por del Asistente I en Tumaco, y no se acreditó en este proceso que el enlace territorial desarrollara tarea distinta a la de organizar la reunión del 3 de marzo de 2018, su conducta se tornó imprudente y carente de la diligencia exigible de cualquier servidor público que tiene la condición de superior jerárquico y funcional, referida a controlar el cumplimiento de las funciones de sus subalternos.

265. Sumado a lo anterior, el hecho de que el señor Mena Quiñones fue nombrado en la UTL encontrándose el Congreso de la República en receso y a 10 días de llevarse a efectos los comicios electorales del 11 de marzo de 2018, contienda en la que se encontraba inmerso el Representante a la Cámara, constituyen indicios adicionales de que el trabajo de enlace territorial que se le asignó al señor Jahir Alexander Mena Quiñones no contó con el debido control y vigilancia por parte del Representante a la Cámara, pues como el mismo parlamentario lo manifestó en su testimonio, a finales de marzo los coordinadores le informaron que existía algunos trabajos pendientes por parte del Asistente I, sin embargo no desplegó conducta alguna encaminada a que cesara el incumplimiento de funciones por parte del señor Mena Quiñones.

266. Como lo anterior quedó corroborado por el testimonio de Garzón Almeida, quien afirmó que el Representante a la Cámara siempre estuvo informado de las dificultades que rodeaban el trabajo del enlace territorial de Tumaco, lo que se constata con estos indicios es que el señor congresista Hernán Gustavo Estupiñán Calvache se abstrajo de verificar el cumplimiento de las funciones del señor Mena



Quiñones, a pesar de conocer las dificultades y obstáculos que se presentaban en su desempeño, con lo cual privilegió el interés particular del Asistente I en detrimento del patrimonio público.

267. Por si ello no fuera poco, en lo que respecta a los salarios del mes de abril y mayo –del 1 al 21 de mayo–, el parlamentario autorizó su pago, pasando por alto que no presentó el informe de cumplimiento de actividades que por instrucción del propio Representante a la Cámara se le requirió desde el 14 de abril de 2018 ni se trasladó a Bogotá para desempeñar sus funciones en la sede del Congreso, como lo había determinado el propio parlamentario.

268. Dicho comportamiento resulta ser evidencia clara del favorecimiento que tuvo el Representante a la Cámara respecto del trabajo de enlace territorial con las comunidades de Tumaco, que como Asistente I de la UTL le asignó a Jahir Alexander Mena Quiñones, pues certificó el cumplimiento de sus labores a sabiendas de que no realizó dicho trabajo y no cumplió con sus instrucciones, al punto, inclusive, de que a pesar de que solicitó la declaratoria de insubsistencia a partir del 16 de mayo de 2018¹⁰², permitió que se extendiera el efecto fiscal de la misma hasta el 21 de mayo de 2018.

269. Lo anterior, porque al certificar el cumplimiento correspondiente al mes de mayo, el Representante sustentó la certificación en la Resolución 1033 del 16 de mayo de 2018 expedida por la Directora Administrativa de la Cámara de Representantes, en la que está funcionaria dispuso la declaratoria de insubsistencia a partir del 21 de mayo de 2018 y no desde el 16 de mayo como él mismo lo solicitó.

270. Es decir, la vinculación del señor Mena Quiñones estuvo vigente hasta el 20 de mayo inclusive, sin ninguna justificación; y a pesar de conocer esta situación, el parlamentario se abstuvo de solicitar los correctivos requeridos a efectos de que no se le pagaran días respecto de los cuales, en orden a su solicitud, no habían sido laborados pues ya no estaba vinculado como empleado de la UTL.

271. Como este hecho no guarda relación con lo manifestado por el congresista en su testimonio, referido a que parte de su decisión de desvincular de manera inmediata de su UTL al señor Mena Quiñones, estuvo determinada porque no cumplió con sus instrucciones respecto del informe y de su traslado a trabajar en la sede del Congreso de la República en Bogotá, resulta ser un indicio más del trato privilegiado que el Representante a la Cámara le proporcionó al Asistente I Jahir Alexander Mena Quiñones.

272. En adición, habiéndose corroborado por la Sala que fueron reiterados los chats enviados por el Asistente I a María Camila Sánchez, averiguando por las condiciones del salario y del pago los días 23 de marzo, 5, 25 y 30 de abril, 3 y 15 de

¹⁰² Expediente. Cuaderno 3. Folio 440.



mayo de 2018¹⁰³, al punto de que incluso, uno de ellos da cuenta de una tía que le escribió a María Camila para saber la razón de que el pago del mes de abril fuera inferior al valor del salario, no resulta lógico ni verosímil, tampoco prudente ni diligente, que para efectos del ejercicio de las funciones, que es lo estructural en el desempeño de un cargo público, el Representante a la Cámara se abstraiera de exigir algún medio de corroboración.

273. Máxime, cuando el parlamentario sólo pudo dar fe de haber asistido a la reunión organizada por Mena Quiñones el 3 de marzo de 2018, y su coordinador directo, Francisco Javier Garzón Almeida, constató que esa fue la única actividad que realizó dicho asistente de la UTL.

274. Dado que el proceso de pérdida de investidura que se sigue contra el señor Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán Calvache señala que el parlamentario incurrió en la indebida destinación de dineros públicos porque certificó el cumplimiento de labores del señor Jahir Alexander Mena Quiñones, quien se desempeñó en el cargo de Asistente I de la UTL, sin que este hubiere cumplido sus funciones, lo probado en el proceso lleva al grado de certeza acerca de la aquiescencia que tuvo el parlamentario para con el señor Mena Quiñones, respecto del incumplimiento de las funciones de su cargo y de que le fueran remunerados, en forma inmerecida, el periodo comprendidos entre el 10 de abril y el 21 de mayo de 2018.

275. Conforme con lo anterior, al analizar las diferentes pruebas que obran dentro del proceso y valorarlas a la luz del principio de la sana crítica, encuentra esta Sala lo siguiente:

276. De conformidad con el último inciso del artículo 388 de la Ley 5 de 1992, modificado por las leyes 186 de 1995 y 868 de 2003, le correspondía al congresista Hernán Gustavo Estupiñán Calvache certificar el cumplimiento de labores de los empleados de su Unidad de Trabajo Legislativo.

277. En desarrollo de dicha atribución el congresista en mención autorizó el 17 de mayo¹⁰⁴ y el 14 de junio de 2018¹⁰⁵, el pago de los salarios del mes de abril y mayo de 2018, al señalar: (...) *“me permito certificar a usted que las personas relacionadas a continuación han cumplido en forma eficiente con sus respectivas obligaciones –dentro de ellas se encuentra el señor Jahir Alexander Mena Quiñones”*.

278. Se acreditó que el señor Jahir Alexander Mena Quiñones, una vez posesionado en el cargo de Asistente I de la UTL, durante los 61 días que estuvo vinculado a la UTL, excluyendo el periodo de su incapacidad, organizó la reunión del 3 de marzo de 2018, respecto de la cual, como se pudo corroborar, no se desprendió

¹⁰³ Expediente. Cuaderno 1. Folios 132 a 218.

¹⁰⁴ Expediente. Cuaderno 2. Folio 343 y anverso.

¹⁰⁵ Expediente. Cuaderno 2. Folio 344 y anverso



la actividad legislativa relacionada con el Acto Legislativo 02 de 2018, ni con el proyecto de ley que inició su trámite legislativo para fijar un régimen tributario especial para las zonas fronterizas o para la presentación de alguna iniciativa por parte del Representante a la Cámara, relacionada con el saneamiento ambiental referido a la potabilización del agua en Tumaco.

279. Con todo lo anterior se pone de presente que el señor Representante a la Cámara certificó hechos que no correspondieron a la realidad, pues hizo constar que el referido empleado de su UTL cumplió eficientemente sus labores durante los meses de marzo, abril y mayo, cuando ello no era así.

280. En el caso del cumplimiento de funciones certificado respecto del mes de marzo de 2018, se tiene que el parlamentario se abstrajo voluntaria y conscientemente del cumplimiento de su deber funcional de controlar y vigilar el efectivo desempeño de las funciones del señor Mena Quiñones como Asistente I de su UTL, pues no estableció mecanismos oportunos, idóneos y adecuados que le permitieran corroborar dicho cumplimiento ni que lo informado verbalmente por sus coordinadores con respecto al trabajo de enlace territorial, correspondía a la realidad.

281. Respecto del cumplimiento de funciones que certificó el congresista sobre los periodos comprendidos entre el 1 de abril y el 20 de mayo de 2018, quedó acreditado que el Representante a la Cámara incurrió en indebida destinación de dineros públicos a título dolo, porque para el momento en que expidió las certificaciones, esto es, el 17 de mayo¹⁰⁶ y el 14 de junio de 2018, respectivamente, tenía pleno conocimiento de que el señor Mena Quiñones no desempeñó la función de enlace territorial que le asignó como Asistente I de la UTL.

282. En efecto, el congresista, a pesar de conocer que el empleado no presentó los correspondientes informes de labores ni se trasladó a Bogotá para desempeñar las mismas, pues en tal sentido se le habían impartido sus instrucciones, y habiéndole informado el coordinador directo de la UTL en Ipiales que el señor Mena Quiñones no comunicaba sus actividades ni respondía oportunamente cuando se lo requería, autorizó injustificadamente el pago de los correspondientes salarios y emolumentos.

283. Así pues, el comportamiento del congresista es reprochable no sólo porque denota ausencia total de cuidado y diligencia al momento de expedir la certificación correspondiente al mes de marzo de 2018, porque omitió injustificadamente verificar en forma previa el efectivo cumplimiento de las funciones del Asistente I, sino también porque de manera intencional autorizó el pago de los salarios y emolumentos correspondientes a los meses de abril y mayo, contando en este momento con certeza acerca del desconocimiento de los deberes funcionales por parte del señor Mena Quiñones.

¹⁰⁶ Expediente. Cuaderno 2. Folio 343 y anverso.



284. Así pues, como quiera que sus certificaciones de cumplimiento de funciones son la base legal para que se pague la remuneración mensual a los empleados de su UTL, era su deber supervisar, controlar y vigilar que las personas que hacen parte de su equipo de colaboradores cumplan sus funciones conforme a la ley, así como abstenerse de destinar indebidamente los dineros públicos, remunerando trabajos no realizados.

285. En estas condiciones, como requerimiento indispensable para la configuración de la causal¹⁰⁷, la Sala concluye que el señor Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, en el marco de su competencia funcional¹⁰⁸, tuvo injerencia voluntaria, consciente, inmediata y determinante en el pago de salarios efectuado al señor Jahir Alexander Mena Quiñones, Asistente I de su UTL, durante los períodos comprendidos entre el 1 de marzo y el 21 de mayo de 2018, lapsos durante los cuales este empleado solamente cumplió la función de enlace territorial con la comunidades de Tumaco, organizando la reunión del 3 de marzo de 2018, a la que asistió el parlamentario.

286. En consecuencia, como el señor Mena Quiñones no desempeñó las funciones del empleo que le asignaron y el congresista autorizó el pago de los mismos en los términos ya señalados, de dicho comportamiento se deriva que el señor Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, propició voluntariamente la aplicación diferente de los dineros públicos y con ello distorsionó la finalidad prevista para los mismos¹⁰⁹, pues con su aquiescencia se hicieron pagos de salarios y emolumentos injustificados sin que mediara justa causa en su comportamiento, con lo cual privilegió el interés particular del señor Jahir Alexander Mena Quiñones en contravía del interés general, cual es, la defensa del patrimonio público. En consecuencia, debe perder su investidura como congresista.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Diecisiete Especial de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: Decretar la pérdida de investidura del señor Representante a la Cámara elegido para el periodo 2018-2022 por el departamento de Nariño, Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, por indebida destinación de dineros públicos, de acuerdo con la parte motiva de esta providencia.

¹⁰⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 15 de mayo de 2007, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, expediente: 11001-03-15-000-2006-01268-00, accionante: Luis Hernando Velásquez Bravo, accionado: Efrén Antonio Hernández Díaz.

¹⁰⁸ Consejo de Estado, sentencia del 8 de agosto de 2001, consejero ponente: Reinaldo Chavarro Buritica, expediente: AC-10966 y AC-11274, accionante: Procuraduría Tercera Delegada ante lo contencioso administrativo y otro, accionado: Darío Saravia Gómez.

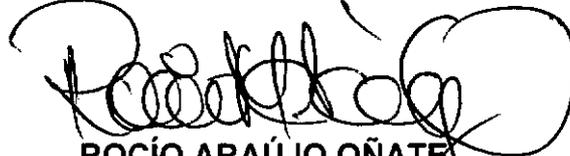
¹⁰⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 15 de abril de 2008, consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, expediente: 11001-03-15-000-2007-01231-001, accionante: Luis Ernesto Correa Pinto, accionado: Germán Antonio Aguirre Muñoz.



Radicado: 11001-03-15-000-2019-00771-00
Actor: José Manuel Abuchaibe Escolar

SEGUNDO: Por Secretaría General, comunicar esta decisión a la Mesa Directiva del Senado de la República, a la Presidencia del Consejo Nacional Electoral y al Ministro del Interior para lo de su cargo.

Notifíquese y Cúmplase


ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente de la Sala Especial
Magistrada


STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Magistrada




OSWALDO GIRALDO LOPEZ
Magistrado


SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Magistrada


MARÍA ADRIANA MARIN
Magistrada

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