

PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA / VIOLACIÓN DEL RÉGIMEN DE INHABILIDADES – Como causal de desinvestidura / INHABILIDAD – Concepto

El artículo 183.1 de la Constitución, retomado por el artículo 296.1 de la Ley 5 de 1992, Orgánica del Congreso-LOC, prevé que los congresistas perderán su investidura por violación del régimen de inhabilidades. A su vez, el artículo 179.2 constitucional prescribe que no podrán ser congresistas quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. El inciso 9 de este precepto dispone que la autoridad o jurisdicción debe ejercerse en la misma circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. Por su parte, el artículo 279 LOC establece que por inhabilidad se entiende todo acto o situación que invalida la elección de un congresista o que le impide serlo

FUENTE FORMAL: LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 296 NUMERAL 1 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 183 NUMERAL 1 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 179 NUMERAL 2

AUTORIDAD CIVIL – Concepto / AUTORIDAD CIVIL – Manifestaciones / PRINCIPIO DE CONGRUENCIA – Aplicable a proceso de pérdida de investidura

Conforme al artículo 188 de la Ley 136 de 1994 la autoridad civil es la capacidad legal y reglamentaria de la que está investido un servidor público, en cumplimiento de sus funciones, que se concreta en la atribución de mando para una finalidad prevista por la ley, que obliga a los particulares a su cumplimiento y que, en caso de desobediencia, faculta al servidor a coaccionar al reuente por medio de la fuerza pública. Esta autoridad también se manifiesta en el nombramiento y remoción libre de los empleados que se encuentran bajo la dependencia del servidor público y en el poder que este tiene para sancionarlos, suspenderlos o multarlos. En cuanto a la autoridad administrativa, el artículo 190 del mismo precepto prevé que esta la ejercen los alcaldes, secretarios, jefes de departamento administrativo, jefes de entidades descentralizadas, gerentes, jefes de unidades administrativas especiales y, en general, los superiores del respectivo servicio. Asimismo, la autoridad administrativa comprende los empleados oficiales autorizados para contratar, ordenar el gasto, conferir comisiones de servicios, licencias, decretar vacaciones, trasladar empleados, reconocer horas extras, vincular supernumerarios, fijar sede para los empleados de planta, llevar el control interno de la entidad o investigar las faltas disciplinarias

FUENTE FORMAL: LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 188 / LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 190

SERVIDOR PÚBLICO QUE SE DESEMPEÑA COMO ASESOR – En principio no está investido de autoridad civil / ASESOR – Funciones / DELEGACIÓN – Concepto / COMISIÓN DE SERVICIOS - Concepto

Un servidor público que se desempeña como asesor, en principio, no está investido de funciones de autoridad civil o administrativa, pues no le compete las atribuciones propias de los funcionarios que tienen mando o coacción para hacer cumplir sus disposiciones, o que tienen bajo su dirección la conducción de los destinos públicos -como parte de un gobierno en cualquiera de sus niveles-. El asesor tampoco tiene facultades para contratar, ordenar el gasto, nominar o disciplinar, en la medida en que sus funciones están determinadas por la

absolución de consultas, rendición de conceptos, asistencia a reuniones, elaboración de informes, entre otras. En suma, el asesor asiste, asesora y aconseja (artículo 4.2 del Decreto 785 de 2005). (...) No obstante, es claro que un asesor puede tener autoridad si recibe funciones delegadas de un funcionario que la tiene. En efecto, la delegación de funciones prevista por los artículos 209 y 211 CN, desarrollada por los artículos 9, 10, 11 y 12 de la Ley 489 de 1998, es un mecanismo jurídico concebido para el mejor cumplimiento de las funciones administrativas, que consiste en la transferencia del ejercicio de funciones o competencias administrativas a personas o funcionarios subordinados e incluso a otras autoridades, mediante un acto escrito que determinará al delegatario y las funciones transferidas. De modo que, por esta vía, un asesor puede llegar a ejercer funciones de autoridad civil o administrativa. En cambio, la comisión de servicios es una situación del servidor público para el cumplimiento de misiones, estudios, asistencia a reuniones, conferencias, seminarios, visitas de observación que interesen a la Administración y que se relacionen con el ramo en que preste sus servicios, en sede diferente a la habitual o para el desempeño de otro empleo, previa autorización del jefe de la entidad (artículos 22 del Decreto 2400 de 1968 y 2.2.5.5.21 del Decreto 1083 de 2015). Es claro que, por esta vía, un asesor no asume rol alguno de autoridad civil o administrativa

FUENTE FORMAL: DECRETO 1083 DE 2015 / DECRETO 2400 DE 1968 – ARTÍCULO 22 / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 9 / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 10 / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 11 / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 12 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 209 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 211

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA VEINTISÉIS ESPECIAL DE DECISIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA

Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Bogotá D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Radicado número: 11001-03-15-000-2019-01598-00(PI)

Actor: LUIS ALFREDO MACÍAS MESA

Demandado: DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ

Asunto: PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA

CONGRUENCIA DE LA SENTENCIA-El artículo 281 CGP es aplicable al proceso de pérdida de investidura. VIOLACIÓN AL RÉGIMEN DE INHABILIDADES DE LOS CONGRESISTAS- Se configura por el ejercicio autoridad civil o administrativa durante los doce meses anteriores a la elección. INHABILIDAD-Prohibición que impide la elección de un congresista. AUTORIDAD CIVIL-Concepto, artículo 188 Ley 136 de 1994. AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Concepto, artículo 190 Ley 136 de 1994. ASESOR DE DESPACHO-Sus funciones no implican el ejercicio de autoridad. DELEGACIÓN-Concepto, artículos 209, 211 CN y 9 a 12 Ley 489 de 1998. COMISIÓN DE SERVICIOS-Concepto, artículos 22 Decreto 2400 de 1968 y 2.2.5.5.21 del Decreto 1083 de 2015. ASESOR DE DESPACHO-Puede llegar a ejercer autoridad si recibe funciones

delegadas de quien la tiene. ASESOR DE DESPACHO-Mediante pruebas podría comprobarse que ejerció autoridad "de facto".

La Sala decide la solicitud de pérdida de investidura presentada por Luis Alfredo Macías Mesa contra el representante a la Cámara por el departamento de Quindío Diego Javier Osorio Jiménez.

SÍNTESIS DEL CASO

Se solicita la desinvestidura del congresista Diego Javier Osorio Jiménez, porque se asegura que ejerció autoridad civil y administrativa como servidor vinculado a la Gobernación del departamento de Quindío dentro de los doce meses anteriores a su elección y, por ello, estaba incurso en una causal de inhabilidad.

ANTECEDENTES

El 12 de abril de 2019, Luis Alfredo Macías Mesa formuló **solicitud de pérdida de investidura** contra el congresista Diego Javier Osorio Jiménez, por incurrir en la causal de violación al régimen de inhabilidades, pues dentro de los doce meses anteriores a su elección como representante a la Cámara ejerció autoridad civil y administrativa en la misma circunscripción (artículos 179.2 y 183.1 CN). En apoyo de su pretensión, adujo que el congresista, elegido representante a la Cámara por el departamento de Quindío el 11 de marzo de 2018, estaba incurso en una inhabilidad, porque desde el 1 de enero de 2016 el Gobernador del departamento de Quindío lo designó como Secretario del Interior, cargo que ocupó hasta el 1 de agosto del mismo año, cuando renunció para asumir como Asesor del Despacho del Gobernador hasta el 21 de julio de 2017. Afirmó que el congresista ejerció autoridad civil y administrativa, porque así se desprende del manual de funciones de los cargos que desempeñó y de la delegación de funciones que le hizo el Gobernador, a través de unas comisiones de servicios, para reemplazarlo en algunas de sus actividades. Resaltó que el representante a la Cámara renunció a la Secretaría del Interior departamental para burlar el ordenamiento y separarse de forma aparente de las atribuciones de autoridad, pues las siguió ejerciendo como asesor.

El 26 de abril de 2019, el Consejero Ponente **devolvió** el escrito al solicitante para que lo presentara personalmente. El 8 de mayo de 2019, al quedar subsanado el defecto, **admitió** la solicitud de desinvestidura y ordenó notificar a las partes y al Ministerio Público. El 20 de mayo de 2019, el representante a la Cámara se

notificó personalmente. El 31 de mayo de 2019 el Consejero Ponente **decretó las pruebas y corrió traslado** de los documentos que obran en el expediente. El 28 de junio de 2019 **fijó** fecha para la audiencia pública de pérdida de investidura.

El congresista, en el escrito de **contestación**, al oponerse a la solicitud, sostuvo que no ejerció autoridad civil o administrativa dentro de los doce meses anteriores a su elección y que se le otorgaron comisiones de servicio para ejercer funciones propias del cargo de Asesor, como se evidencia en los documentos allegados por el solicitante, sin que ello implicara que el Gobernador del Quindío le hubiese delegado alguna atribución. Afirmó que su renuncia al cargo de Secretario del Interior no fue un acto simulado, ni un intento de defraudar al ordenamiento y que las acusaciones del solicitante son apreciaciones subjetivas infundadas.

El 11 de julio de 2019 se celebró la **audiencia pública**, asistieron el solicitante, el apoderado del congresista y el Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado, quienes entregaron un resumen escrito de sus intervenciones. El solicitante reiteró los argumentos de la petición de desinvestidura y adujo que al congresista, a través de unas comisiones de servicio, se le delegaron unas atribuciones propias del Gobernador que implicaron autoridad civil y administrativa. Agregó que el cambio de cargo de Secretario del Interior a Asesor - empleo de menor jerarquía y remuneración- solo se explica por el afán que tuvo el congresista por seguir en la Administración e influenciar al electorado.

El Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado **conceptuó** a favor de la desinvestidura. Sostuvo que Diego Javier Osorio Jiménez, movido por sus anhelos políticos, renunció a la Secretaría del Interior para asumir como Asesor - empleo que formalmente no tiene autoridad- y con ello pretendió evadir la configuración de la inhabilidad. Afirmó que las comisiones de servicio demuestran que el congresista tuvo atribuciones de autoridad política. Además, esas comisiones le permitieron relacionarse con entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y “mostrar su gestión” para influir en el electorado. Añadió que se satisface el requisito subjetivo de la desinvestidura, porque el congresista actuó de manera voluntaria, consciente y con el ánimo de defraudar el ordenamiento.

El congresista se opuso a la solicitud y alegó que ha actuado de manera correcta y coherente con su formación ética y profesional. A su vez, el apoderado recalcó que su intervención se limitaría a los argumentos de la solicitud pérdida de investidura, conforme a la regla de congruencia. Sostuvo que el Consejo de

Estado ha reiterado que el cargo de Asesor no tiene autoridad civil, ni administrativa, tal como se acredita con el manual de funciones. Explicó que el Gobernador de Quindío no delegó ninguna atribución al congresista y que esta figura jurídica difiere de la comisión de servicios, pues esta última se otorga a un empleado que debe cumplir un acto propio de su cargo por fuera de la sede de la entidad, sin que este pueda rehusarse. Argumentó que las comisiones de servicio otorgadas al representante se limitaron a la participación en una reunión para socializar una política nacional, a visitar, recibir asesoría y asistir a reuniones conjuntas con autoridades nacionales y que, en ningún caso, se ejecutó un acto de autoridad.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

I. Presupuestos procesales

Jurisdicción y competencia

1. La jurisdicción contencioso administrativa, guardián del orden jurídico, conoce de la solicitud de pérdida de investidura de miembros de corporaciones públicas de elección popular, según los artículos 104 y 143 del CPACA. La Sala Especial de Decisión n°. 26 del Consejo de Estado es competente para decidir la desinvestidura en primera instancia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 184 y 237.5 de la Constitución y 2 de la Ley 1881 de 2018.

La acción procedente

2. La acción de desinvestidura es el medio de control idóneo para estudiar la conducta de los miembros del Congreso de la República, en los términos de la Ley 1881 de 2018.

La legitimación en la causa

3. Las partes se encuentran legitimadas, pues el solicitante es un ciudadano que, según los artículos 40 de la CN, 2 de la Ley 1881 de 2018 y 143 del CPACA, tiene un claro interés jurídico sustancial y como Diego Javier Osorio Jiménez tiene la condición de representante a la Cámara, su investidura está sujeta a este medio de control conforme al artículo 183 CN y al artículo 1 de la Ley 1881 de 2018.

II. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si el congresista incurrió en la causal de violación al régimen de inhabilidades (artículos 179.2 y 183.1 CN) por haber ejercido autoridad civil o administrativa dentro de los doce meses anteriores a su elección.

III. Análisis de la Sala

4. El artículo 21 de la Ley 1881 de 2018 remite al CPACA y en subsidio al CGP en los aspectos no regulados. La Sala estudiará el asunto conforme al artículo 281 del CGP, porque el asunto no lo regula el CPACA, y decidirá la desinvestidura en consonancia con los hechos aducidos por el solicitante (f. 1-28) [congruencia del fallo] y sin extenderse a otras situaciones que se alegaron durante la audiencia pública de desinvestidura, en concreto, no se analizará el presunto ejercicio de autoridad política por el congresista que, según el agente del Ministerio Público, se presentó durante los doce meses anteriores a la elección (f. 232-250).

Hechos probados

5. De conformidad con los medios probatorios allegados oportunamente al proceso, se demostraron los siguientes hechos:

5.1 El 1 de enero de 2016, el Gobernador del departamento de Quindío nombró a Diego Javier Osorio Jiménez como Secretario del Interior, quien tomó posesión en la misma fecha. El congresista desempeñó ese cargo hasta el 1 de agosto del mismo año, cuando se le aceptó la renuncia, según da cuenta copia del Decreto n°. 2 del 1 de enero de 2016, del Acta de Posesión n°. 1 de la misma fecha y del Decreto n°. 725 del 1 de agosto de 2016 (f. 56-58, 60 y 62-63).

5.2 El 2 de agosto de 2016, el Gobernador del departamento de Quindío nombró a Diego Javier Osorio Jiménez como Asesor de Despacho, quien tomó posesión en la misma fecha. El congresista desempeñó ese cargo hasta el 21 de julio de 2017, cuando se le aceptó la renuncia, según da cuenta copia del Decreto n°. 733 del 2 de agosto de 2016, del Acta de Posesión n°. 512 de la misma fecha y del Decreto n°. 412 del 21 de julio de 2017 (f. 65-66, 68 y 70-71).

5.3. Diego Javier Osorio Jiménez, como Asesor de Despacho del Gobernador de

Quindío, tuvo las siguientes funciones: a) Orientar la elaboración de políticas institucionales, planes y programas de desarrollo de las comunidades del departamento; b) asesorar en la formulación de estrategias y programas de participación comunitaria y convivencia pacífica; c) asistir al Gobernador, a las secretarías y directivos en general en la implementación de políticas de protección de derechos humanos; d) asesorar en la planificación de campañas educativas, recreativas, sociales, culturales, artísticas y asistenciales para la población vulnerable; e) asesorar en la formulación de estrategias para generación de oportunidades para el desarrollo integrado de las comunidades; f) asesorar la elaboración de planes, estrategias y proyectos relativos al orden público y la convivencia ciudadana; g) actuar en nombre y representación del Gobernador en los actos públicos o privados señalados por este y h) las demás que le sean asignadas por el Gobernador acorde con el nivel, naturaleza y área de desempeño del cargo, según da cuenta copia de la certificación del 7 de mayo de 2018, suscrita por el Director de Talento Humano del departamento de Quindío (f. 51-54).

5.4 El 20 de septiembre de 2016, el Gobernador de Quindío concedió comisión de servicios a Diego Javier Osorio Jiménez para que, el 22 y 23 de ese mes, asistiera en Bogotá a una reunión convocada por la Alcaldía Mayor de Bogotá sobre la gestión “en materia de buenas prácticas de servicio al ciudadano y construcción de acuerdos territoriales para la generación de empleo”, según da cuenta copia del Decreto n°. 2041 de 2016 (f. 124-126).

5.5 El 27 de marzo de 2017, el Gobernador del Quindío concedió comisión de servicios a Diego Javier Osorio Jiménez para que, el 30 y 31 de ese mes, asistiera en Bogotá a una reunión convocada por el Departamento Nacional de Planeación para “recibir asesoría para la construcción del plan de acción para la implementación del sistema departamental de servicio al ciudadano”, según da cuenta copia del Decreto n°. 624 de 2017 (f. 111-113).

5.6 El 4 de mayo de 2017, el Gobernador del Quindío concedió comisión de servicios a Diego Javier Osorio Jiménez para que, el 9 y 10 de ese mes, asistiera a una reunión convocada por el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, en Bogotá, para “la revisión de acciones conjuntas para la atención a los habitantes de los proyectos de vivienda gratuita ubicadas en el departamento de Quindío y explorar las posibles alianzas para la implementación de inclusión productiva de población en estado de pobreza”, según da cuenta copia del

Decreto n°. 837 de 2017 (f. 93-95).

5.7 El 20 de junio de 2017, el Gobernador de Quindío concedió comisión de servicios a Diego Javier Osorio Jiménez para que, el 22 de ese mes, asistiera a una reunión convocada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en Bogotá, para la donación de unos utensilios de oficina, según da cuenta copia del Decreto n°. 1093 de 2017 (f. 73-75).

5.8 Diego Javier Osorio Jiménez se postuló y fue elegido representante a la Cámara por el departamento de Quindío, en las elecciones del 11 de marzo de 2018, avalado por el Partido Centro Democrático para el período constitucional del 20 de julio de 2018 al 19 de julio de 2022, asimismo, se encuentra en funciones, según da cuenta copia del formulario E-26CAM y la certificación del Secretario General de la Cámara de Representantes (f. 31-47 y 49).

Causal de desinvestidura invocada: violación del régimen de inhabilidades

6. El artículo 183.1 de la Constitución, retomado por el artículo 296.1 de la Ley 5 de 1992, Orgánica del Congreso-LOC, prevé que los congresistas perderán su investidura por violación del régimen de inhabilidades. A su vez, el artículo 179.2 constitucional prescribe que no podrán ser congresistas quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. El inciso 9 de este precepto dispone que la autoridad o jurisdicción debe ejercerse en la misma circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. Por su parte, el artículo 279 LOC establece que por inhabilidad se entiende todo acto o situación que invalida la elección de un congresista o que le impide serlo.

7. Conforme al artículo 188 de la Ley 136 de 1994 la **autoridad civil** es la capacidad legal y reglamentaria de la que está investido un servidor público, en cumplimiento de sus funciones, que se concreta en la atribución de mando para una finalidad prevista por la ley, que obliga a los particulares a su cumplimiento y que, en caso de desobediencia, faculta al servidor a coaccionar al renuente por medio de la fuerza pública. Esta autoridad también se manifiesta en el nombramiento y remoción libre de los empleados que se encuentran bajo la dependencia del servidor público y en el poder que este tiene para sancionarlos, suspenderlos o multarlos. En cuanto a la **autoridad administrativa**, el artículo 190 del mismo precepto prevé que esta la ejercen los alcaldes, secretarios, jefes de

departamento administrativo, jefes de entidades descentralizadas, gerentes, jefes de unidades administrativas especiales y, en general, los superiores del respectivo servicio. Asimismo, la autoridad administrativa comprende los empleados oficiales autorizados para contratar, ordenar el gasto, conferir comisiones de servicios, licencias, decretar vacaciones, trasladar empleados, reconocer horas extras, vincular supernumerarios, fijar sede para los empleados de planta, llevar el control interno de la entidad o investigar las faltas disciplinarias.

La Sala ha aplicado estas definiciones del régimen municipal a controversias relacionadas con servidores públicos del orden departamental y ha indicado que si el empleado, al hacer uso de esas potestades, llega a tener una influencia sobre el electorado, en ese evento se está ante una autoridad civil o administrativa -según el caso- y, por ello, se configura la causal de inhabilidad¹.

8. Un servidor público que se desempeña como asesor, en principio, no está investido de funciones de autoridad civil o administrativa, pues no le compete las atribuciones propias de los funcionarios que tienen mando o coacción para hacer cumplir sus disposiciones, o que tienen bajo su dirección la conducción de los destinos públicos -como parte de un gobierno en cualquiera de sus niveles-. El asesor tampoco tiene facultades para contratar, ordenar el gasto, nominar o disciplinar, en la medida en que sus funciones están determinadas por la absolución de consultas, rendición de conceptos, asistencia a reuniones, elaboración de informes, entre otras². En suma, el asesor asiste, asesora y aconseja (artículo 4.2 del Decreto 785 de 2005).

9. No obstante, es claro que un asesor puede tener autoridad si recibe funciones delegadas de un funcionario que la tiene. En efecto, la delegación de funciones prevista por los artículos 209 y 211 CN, desarrollada por los artículos 9, 10, 11 y 12 de la Ley 489 de 1998, es un mecanismo jurídico concebido para el mejor cumplimiento de las funciones administrativas, que consiste en la transferencia del ejercicio de funciones o competencias administrativas a personas o funcionarios subordinados e incluso a otras autoridades, mediante un acto escrito que determinará al delegatario y las funciones transferidas³. De modo que, por esta

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 1 de febrero de 2000, rad. n°. AC-7974 [fundamento jurídico 3.2] y sentencia del 27 de agosto de 2002, rad. n°. 11001-03-15-000-2001-00161-01(PI-025) [fundamento jurídico 5.3].

² Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 8 de mayo de 2007, rad. n°. 11001-03-15-000-2007-00016-00 [fundamento jurídico 5.1] y Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de julio de 2005, rad. n°. 47001-23-31-000-2003-02331-01(3686) [fundamento jurídico 2].

³ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-372 del 15 de mayo de 2002 [fundamento jurídico 8].

vía, un asesor puede llegar a ejercer funciones de autoridad civil o administrativa.

En cambio, la comisión de servicios es una situación del servidor público para el cumplimiento de misiones, estudios, asistencia a reuniones, conferencias, seminarios, visitas de observación que interesen a la Administración y que se relacionen con el ramo en que preste sus servicios, en sede diferente a la habitual o para el desempeño de otro empleo, previa autorización del jefe de la entidad (artículos 22 del Decreto 2400 de 1968 y 2.2.5.5.21 del Decreto 1083 de 2015). Es claro que, por esta vía, un asesor no asume rol alguno de autoridad civil o administrativa.

10. La Sala no desecha que, a través de los medios de prueba conducentes y pertinentes, se podría llegar a establecer si un asesor ejerció autoridad o tuvo injerencia efectiva en su ejercicio, así no medie un acto de transferencia de funciones. Esta situación anómala, de abuso del derecho o de vía de hecho (por ejemplo podría llegar a configurarse una eventual usurpación de funciones), deberá ser acreditada para que pueda llegar a estudiarse un posible ejercicio de autoridad civil o administrativa “de facto”.

11. Antes de ser elegido representante a la Cámara por el departamento de Quindío, Diego Javier Osorio Jiménez desempeñó el cargo de Secretario del Interior del mismo departamento entre el 1 de enero de 2016 y el 1 de agosto del mismo año [hecho probado 5.1]. Luego ocupó el cargo de Asesor de Despacho del Gobernador entre el 2 de agosto de 2016 y el 21 de julio de 2017 [hecho probado 5.2]. De modo que el período relevante -cuando fue Asesor- para determinar si el congresista estaba inhabilitado por el ejercicio de funciones que implicaron autoridad civil o administrativa en la misma circunscripción (departamento del Quindío), de conformidad con el artículo 179.2 e inciso 9 CN, va desde el 11 de marzo de 2017 hasta el 11 de marzo de 2018, fecha de las votaciones para Congreso de la República [hecho probado 4.8].

Al constatar las atribuciones fijadas por el manual de funciones para el Asesor de Despacho del Gobernador, se advierte que ninguna de ellas implica el ejercicio de autoridad civil o administrativa, de acuerdo con lo establecido por los artículos 188 y 190 de la Ley 136 de 1994. De hecho, las funciones descritas en ese manual se circunscriben a la asesoría, asistencia, consejo y orientación, las cuales coinciden con la naturaleza de ese cargo y lo previsto por el artículo 4.2 del Decreto 785 de 2005, lo que descarta un poder de mando, coacción, control, nominación,

contratación, ordenación de gasto, instrucción disciplinaria, que como se vio, son las atribuciones propias de la autoridad civil o administrativa.

Según el solicitante, el Gobernador de Quindío concedió unas comisiones de servicio a Diego Javier Osorio Jiménez, cuando fue Asesor, y a través de ellas le “delegó” unas facultades de autoridad civil y administrativa. No obstante, como ya se puso de presente, las nociones de delegación y de comisión de servicios no son asimilables [num. 9], porque la primera trae consigo la transferencia de funciones de un servidor a un subordinado o a otra autoridad, mientras que la segunda se otorga al mismo empleado para el cumplimiento de funciones propias del cargo por fuera de la sede habitual. Así, la afirmación del peticionario, en cuanto a que el congresista recibió unas “delegaciones” del Gobernador de Quindío, no se acreditó en el proceso y lo único que se probó fue que al hoy congresista se le otorgaron entonces unas autorizaciones para el cumplimiento de unas funciones propias de su cargo -Asesor- por fuera de su sede.

En efecto, al revisar el contenido de los Decretos n°. 2041 de 2016, n°. 624 de 2017, n°. 837 de 2017 y n°. 1093 de 2017, se evidencia que esos actos administrativos contienen, respectivamente, una autorización de desplazamiento a la ciudad de Bogotá “con el fin de realizar visitas relacionadas con la gestión del Departamento en materia de buenas prácticas de servicio al ciudadano y construcción de acuerdos territoriales para la generación de empleo”; “recibir asesoría para la construcción del plan de acción para la implementación del sistema departamental de servicio al ciudadano en el departamento de Quindío”; “asistir a la revisión de acciones conjuntas para la atención a los habitantes de proyectos de vivienda gratuitos ubicados en el departamento (...) y explorar las posibles alianzas para la implementación de iniciativas de inclusión productiva de población en estado de pobreza” y “asistir a una reunión de trabajo en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República sobre trámites administrativos para ofrecimiento de bienes a título gratuito” [hechos probados 5.4, 5.5, 5.6 y 5.7].

De acuerdo con esas pruebas, tales encargos no implicaron una facultad de mando u ordenación, porque los documentos dan cuenta que los desplazamientos del Asesor a Bogotá tuvieron por objeto asistir a reuniones de capacitación, seguimiento a políticas públicas o información sobre el ofrecimiento, a título gratuito, de utensilios de oficina. Tampoco se demostró que esas comisiones de

servicios supusieran una simulación, usurpación de funciones, burla al régimen de inhabilidades de los congresistas o un encubrimiento que hubiera permitido al representante a la Cámara ejercer autoridad durante el período inhabilitante.

Como no se satisficieron los presupuestos de la inhabilidad prevista por el artículo 179.2 e inciso CN, no se evidencia que el congresista haya violado el régimen de inhabilidades (artículo 183.1 CN). Por ello, se negará la solicitud de desinvestidura.

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

FALLA:

PRIMERO: NIÉGASE la solicitud de desinvestidura formulada por Luis Alfredo Macías Mesa contra Diego Javier Osorio Jiménez, por la causal de violación al régimen de inhabilidades, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: COMUNÍQUESE esta decisión al Presidente de la Cámara de Representantes, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Presidente de la Sala

MILTON CHAVES GARCÍA

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN (E)

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
MAR/1C en 2+1 copia

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ