



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA VEINTICINCO ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico

Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

Radicación: 11001-03-15-000-2023-01427-00 [PI]
Solicitante: Roberto Carlos Daza Cuello
Congresista: Susana Gómez Castaño
Referencia: Pérdida de investidura - Primera instancia [Ley 1881 de 2018]

TEMAS: *PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS – Causal relativa a la indebida destinación de dineros públicos / PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS – es un juicio de responsabilidad subjetiva, bajo los criterios de dolo o culpa grave y con fundamento en las causales establecidas en la Constitución / INDEBIDA DESTINACIÓN DE DINEROS PÚBLICOS – Alcance conceptual / INDEBIDA DESTINACIÓN DE DINEROS PÚBLICOS – configuración objetiva cuando se acredita [i] que el denunciado ostente la condición de congresista y que esté en ejercicio de las funciones propias de su cargo; [ii] que se trate de dineros públicos. En lo relativo a este supuesto, para efectos del alcance de la causal, son aquellos recursos públicos que administra el Estado y [iii] que sean indebidamente destinados / INDEBIDA DESTINACIÓN DE DINEROS PÚBLICOS – puede llevarse a cabo de dos formas diferentes, de manera directa o de manera indirecta CARGA DE LA PRUEBA - Recae sobre el solicitante de la pérdida de investidura, quien debe acreditar los elementos objetivo y subjetivo de la causal que invoca*

OBJETO DE LA DECISIÓN

Agotado el trámite procesal pertinente, la Sala Veinticinco Especial de Decisión procede a resolver la solicitud de pérdida de investidura presentada por el ciudadano Roberto Carlos Daza Cuello en contra de la congresista Susana Gómez Castaño, representante a la cámara¹ por la circunscripción electoral del departamento de Antioquia, según lo dispuesto en la Ley 1881 de 2018.

¹ Elegida popularmente para el período constitucional 2022-2026.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-01427-00 [PI]
Solicitante: Roberto Carlos Daza Cuello
Congresista: Susana Gómez Castaño
Referencia: Pérdida de investidura - Primera instancia [Ley 1881 de 2018]

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud de pérdida de investidura

En ejercicio del medio de control previsto en el artículo 143 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y regulado por la Ley 1881 de 2018, el señor Roberto Carlos Daza Cuello radicó, en nombre propio, solicitud de pérdida de investidura² en contra de la representante a la cámara Susana Gómez Castaño, por considerar que incurrió en la causal prevista en el artículo 183-4 de la Constitución Política, “*por indebida destinación de dineros públicos*”.

1.1. Los fundamentos fácticos y jurídicos invocados por el solicitante

El solicitante, con la finalidad de acreditar la configuración la causal de pérdida de investidura invocada, expuso las siguientes razones de hecho y de derecho:

En relación con el **elemento objetivo**, el solicitante, en síntesis, sostuvo que la congresista denunciada postuló al señor Christian David Guzmán Romero para que se desempeñara como «Asesor I» en su Unidad de Trabajo Legislativo -UTL-, sin que aquel cumpliera con los requisitos académicos y de experiencia exigidos para dicho cargo.

Señaló que, según lo prescrito en el artículo décimo-séptimo de la Resolución No. MD 1095 del 24 de junio de 2010³, el «Asesor I» de una UTL tenía que «[...] haber culminado estudios universitarios o tecnológicos o haber cursado dos (2) años de estudios universitarios o tecnológicos y tener un (1) año de experiencia laboral [...]».

Frente al requisito académico, afirmó que el señor Guzmán Romero, al momento de su vinculación a la UTL de la congresista denunciada -agosto de 2022-, no se había graduado de ninguna carrera universitaria o tecnológica y tampoco había cursado dos años de estudios universitarios, dado que [se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores]:

² Inicialmente, a través del auto del 21 de marzo de 2023, se inadmitió la solicitud de pérdida de investidura objeto de análisis; sin embargo, subsanados los defectos detectados, mediante el proveído del 19 de abril de la misma anualidad, fue admitida [índices Nos. 5 y 13 de la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado].

³ «Por la cual se modifica la Resolución No. MD 3155 de 2008, mediante la cual se adopta el Manual de Funciones y Requisitos Mínimos para todos los empleos de la planta de personal, y se reglamenta la clasificación de los empleos según el nivel jerárquico en la H. Cámara de Representantes».



Radicación: 11001-03-15-000-2023-01427-00 [PI]
Solicitante: Roberto Carlos Daza Cuello
Congresista: Susana Gómez Castaño
Referencia: Pérdida de investidura - Primera instancia [Ley 1881 de 2018]

[...] [S]olo aprobó 39 créditos de los 125 que consagra el pensum académico [se refiere al pregrado en Ciencia Política] como quiera que no aprobó 25 créditos de los 64 que fueron matriculados y, si en gracia de discusión se le diera validez a los créditos no aprobados como créditos cursados, **tampoco tendrían vigencias dichos estudios, como quiera que GUZMAN ROMERO perdió la calidad de estudiante por tener un promedio de 2.9 lo cual es inferior a 3 como lo exige el reglamento estudiantil, sumado a que está próximo a cumplir 4 años de haber sido retirado de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín y el transcurso de ese tiempo genera pérdida de derecho de la calidad de estudiante, pérdida de materias cursadas por el transcurso del tiempo, obligación de adelantar cursos nivelatorios [sic] para poder reingresar, entre otros [...]** [énfasis propio del texto transcrito y aclaración añadida].

Respecto del requisito de experiencia laboral *-mínimo de 1 año-*, aseveró que la certificación expedida por el señor Gustavo Bolívar Moreno no acreditaba la existencia de la «*relación de trabajo*» que supuestamente tuvo con el señor Christian David Guzmán Romero por más de tres años.

El solicitante sustentó la causal en los siguientes términos [se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores]:

[...] Si, GUZMAN ROMERO entre el 5 de abril de 2016 y junio 30 de 2019, percibía honorarios por servicios prestados al señor GUSTAVO BOLIVAR MORENO, este debía cancelar su propia **seguridad social**, lo que indica que tal relación de trabajo no existía.

Si, GUZMAN ROMERO entre el 5 de abril de 2016 y junio 30 de 2019, percibía **honorarios** por servicios prestados al señor GUSTAVO BOLIVAR MORENO, este último debió reportar a la **DIAN** tales descuentos durante las labores, lo que indica que tal relación de trabajo no existía.

El señor GUSTAVO BOLIVAR MORENO, **contrató a GUZMAN ROMERO a partir del 5 de abril de 2016 como asesor político**, cuando las elecciones se celebraron en marzo de 2018 **estando prohibida la campaña política durante todo el año 2016 y 2017**, lo que indica que la relación laboral no exista.

Si, GUZMAN ROMERO entre el 5 de abril de 2016 y junio 30 de 2019, laboraba como asesor del señor GUSTAVO BOLIVAR MORENO, con residencia en Bogotá y al mismo tiempo adelantaba estudios universitarios de manera presencial en la ciudad de Medellín, donde se presume debía residir al mismo tiempo, lo que indica que tal relación de trabajo no existía.

El señor GUSTAVO BOLIVAR MORENO, fue elegido congresista por la coalición Pacto Histórico al igual que la señora SUSANA GOMEZ CASTAÑO y cuya certificación laboral evidencia más un favor entre copartidarios que una verdadera relación laboral.

Si, GUZMAN ROMERO entre el 5 de abril de 2016 y junio 30 de 2019, no registraba una reconocida idoneidad como asesor político, cuando lo cierto era



Radicación: 11001-03-15-000-2023-01427-00 [PI]
Solicitante: Roberto Carlos Daza Cuello
Congresista: Susana Gómez Castaño
Referencia: Pérdida de investidura - Primera instancia [Ley 1881 de 2018]

que el asesorado el señor GUSTAVO BOLIVAR MORENO sí era un reconocido político de talla nacional para ser asesorado por un joven de tan corta edad, sin título de idoneidad, sin registrar experiencia anterior en su hoja de vida, etc., lo que indica que tal relación de trabajo no existía [...] [énfasis del texto transcrito].

En lo atinente al **elemento subjetivo** de la causal de pérdida de investidura invocada, en síntesis, afirmó que la congresista denunciada actuó **dolosamente**, puesto que tenía conocimiento de que el señor Guzmán Romero no cumplía con los requisitos académicos y laborales exigidos para ser vinculado a su UTL en calidad de «Asesor I» y, a pesar de ello, lo nominó al referido cargo con el único objetivo de que un tercero obtuviera un incremento patrimonial con cargo a recursos públicos.

También adujo que la representante cuestionada actuó de forma **gravemente culposa**, dado que, aunque el señor Guzmán Romero no cumplía con los aludidos requisitos, lo cierto era que no había solicitado la revocatoria del nombramiento en cuestión, en aplicación de lo previsto en el artículo 5 de la Ley 190 de 1995, omisión que, a juicio del solicitante, «*atenuaría*» la modalidad de la conducta reprochada.

2. La oposición a la solicitud de pérdida de investidura

La congresista denunciada, a través de su apoderado judicial, se opuso al decreto de la pérdida de investidura pretendida por el solicitante, con fundamento en la siguiente línea argumentativa⁴:

Señaló que la indebida destinación de dineros públicos invocada no se configuró, dado que el señor Christian David Guzmán Romero sí cumplía con los requisitos académicos y laborales exigidos en el artículo décimo-séptimo de la Resolución No. MD 1095 del 24 de junio de 2010.

En lo relativo al requisito académico, precisó que, de conformidad con el programa curricular de estudios, la Universidad Nacional de Colombia -sede Medellín- exigía, para la época en la cual el señor Guzmán Romero estuvo matriculado, un total de 125 créditos académicos para culminar la carrera universitaria de Ciencia Política.

⁴ Intervención presentada dentro de la oportunidad procesal pertinente [índice No. 20 de la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado].



Radicación: 11001-03-15-000-2023-01427-00 [PI]
Solicitante: Roberto Carlos Daza Cuello
Congresista: Susana Gómez Castaño
Referencia: Pérdida de investidura - Primera instancia [Ley 1881 de 2018]

Indicó que el señor Guzmán Romero cursó 64 créditos, lo cual equivalía al 51.2% de dicho programa de pregrado, circunstancia certificada por la Secretaría de la Facultad de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia -sede Medellín-.

Explicado lo anterior, advirtió que el requisito académico supuestamente incumplido consistía en «cursar» y no en «aprobar» dos años de estudios universitarios o tecnológicos, de ahí que la exigencia planteada por el solicitante resultara «caprichosa» y «alejada» del tenor literal de la norma antes referida.

En tal virtud, con apoyo en la literalidad del artículo décimo-séptimo de la Resolución No. MD 1095 del 24 de junio de 2010, aseveró que el postulado sí reunía el requisito académico que el solicitante echaba de menos, toda vez que el estudiante en cuestión cursó más de cuatro semestres académicos durante un lapso mayor a dos años.

Respecto del requisito de experiencia laboral, afirmó que el razonamiento indiciario planteado por el solicitante no era suficiente para considerar que la exigencia en cuestión hubiese sido incumplida.

En lo relativo a la falta de pago de aportes a la seguridad social, mencionó que dicha circunstancia no era demostrativa de que el señor Guzmán Romero no hubiese ejercido las labores que le certificó el exsenador Gustavo Bolívar Moreno, conclusión que extrajo de lo prescrito en el artículo 2.2.2.3.8 del Decreto 1083 del 26 de mayo de 2015.

Frente a la falta de reportes a la DIAN por parte del señor Bolívar Moreno, indicó que dicha afirmación se refería a su situación contable, personal y confidencial, aspecto que no hacía parte del debate materia de estudio en este proceso.

En lo concerniente a la prohibición de adelantar campañas políticas durante 2016 y 2017, precisó que el excongresista Gustavo Bolívar Moreno contrató la asesoría del señor Christian David Guzmán Romero en el marco de una relación contractual privada, la cual no estaba prohibida por norma alguna.

En cuanto a la imposibilidad del señor Guzmán Romero de adelantar sus estudios presenciales en el distrito de Medellín y prestar sus servicios al exsenador Gustavo Bolívar Moreno -cuya residencia es el distrito capital de Bogotá-, aseguró que el solicitante desconocía las nuevas modalidades existentes para desempeñar sus funciones contractuales, tal y como sería el caso del teletrabajo.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-01427-00 [PI]
Solicitante: Roberto Carlos Daza Cuello
Congresista: Susana Gómez Castaño
Referencia: Pérdida de investidura - Primera instancia [Ley 1881 de 2018]

Sobre el «favor» entre copartidarios de la coalición política del Pacto Histórico -el señor Gustavo Bolívar Moreno y la congresista denunciada-, adujo que el solicitante no aportó ninguna prueba que acreditara dicha circunstancia, lo que implicaría la posible comisión del delito de calumnia.

En lo referido a la falta de idoneidad y experiencia del señor Christian David Guzmán Romero para desempeñarse como asesor del exsenador Gustavo Bolívar Moreno, advirtió que el solicitante desconocía las capacidades de la «juventud moderna» y, además, resaltó algunos logros que consiguió durante su vida académica.

Así las cosas, concluyó que la congresista denunciada no postuló a una persona que no cumpliera con los requisitos académicos y laborales exigidos para el cargo de «Asesor I» en su UTL.

3. La etapa probatoria

A través del auto del 5 de mayo de 2023⁵, se abrió el proceso a pruebas⁶. Posteriormente, recaudados los elementos de convicción ordenados, mediante el proveído del 9 de agosto del mismo año⁷, se fijó la fecha para la celebración de la audiencia pública prevista en el artículo 12 de la Ley 1881 de 2012⁸.

4. La audiencia pública

El 25 de agosto del año en curso fue llevada a cabo la audiencia pública⁹, con la presencia de los señores magistrados César Palomino Cortés, Nubia Margoth Peña Garzón, Wilson Ramos Girón y Marta Nubia Velásquez Rico, quien la presidió. El magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio se excusó de asistir, debido a un cruce con las actividades programadas en su agenda. En la diligencia

⁵ Índice No. 23 de la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado.

⁶ Mediante providencia de 5 de junio de 2023 se resolvió el recurso de reposición formulado contra el auto de pruebas, en tanto se denegaron algunas de las solicitadas por el actor y se adecuó el recurso de súplica planteado en forma subsidiaria para darle el trámite de apelación, recurso que fue desatado en auto de 6 de julio de 2023, para confirmar la decisión cuestionada -índice 38 de SAMAI-. A través de auto del mismo 6 de julio de 2023 se requirió a la División de Personal de la Cámara de Representantes y a la Procuraduría General de la Nación para que remitieran algunas pruebas faltantes -índice 50 de SAMAI-. El 25 de julio de 2023 se decretó una prueba aportada por la congresista denunciada, consistente en la versión libre rendida en el proceso disciplinario adelantado en su contra, diligencia surtida con posterioridad a la remisión de dicho expediente por parte de la Procuraduría General de la Nación -índice 62 de SAMAI-.

⁷ Índice No. 68 de la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado.

⁸ «Artículo 12. A la audiencia pública asistirá la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura y será presidida por el magistrado ponente. Esta diligencia quedará registrada en medio magnético para que obre dentro del expediente.

Las partes podrán intervenir, por una sola vez, en el siguiente orden: El solicitante o su apoderado, el agente del Ministerio Público y el Congresista y su apoderado» [énfasis añadido].

⁹ Índice 73 en SAMAI.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-01427-00 [PI]
Solicitante: Roberto Carlos Daza Cuello
Congresista: Susana Gómez Castaño
Referencia: Pérdida de investidura - Primera instancia [Ley 1881 de 2018]

participó el solicitante, la señora Procuradora Primera Delegada ante el Consejo de Estado, así como la congresista Susana Gómez Castaño y su apoderado.

Las intervenciones realizadas pueden resumirse así:

4.1. El solicitante

El señor Roberto Carlos Daza Cuello indicó que reiteraba todo lo expuesto en la solicitud de pérdida de investidura y advirtió que, si bien no había podido acceder al expediente digital del presente juicio, no formularía ningún incidente de nulidad procesal por cuenta de dicha circunstancia, por lo que se atenía a la valoración del caso realizada por la Sala de decisión.

4.2. La Procuradora Primera Delegada ante el Consejo de Estado

La representante del Ministerio Público, a propósito de lo señalado por el solicitante en relación con el acceso al expediente digital, aseguró que no había tenido ningún tipo de problema para consultarlo.

Precisado lo anterior, afirmó que, en atención a las pruebas recaudadas, no se acreditó la configuración de los presupuestos requeridos para la configuración de la causal de pérdida de investidura invocada, dado que, en su criterio, la postulación del señor Christian David Guzmán Rosero, para desempeñarse como «Asesor I» en la UTL de la congresista denunciada, sí se ajustó a los requisitos académicos laborales y laborales exigidos en el artículo décimo-séptimo de la Resolución No. MD 1095 del 24 de junio de 2010, de ahí que la indebida destinación alegada no tuviese vocación de prosperidad.

4.3. La congresista denunciada

La congresista Susana Gómez Castaño se pronunció para señalar que se atenía a lo expuesto en la oposición presentada por su apoderado judicial frente a la solicitud de pérdida de investidura.

4.3.1. El apoderado de la congresista Susana Gómez Castaño

El representante judicial de la denunciada manifestó que reiteraba en su integridad los argumentos de hecho y de derecho planteados en la oposición formulada frente a la solicitud de objeto de análisis. En ese sentido, solicitó que se negara el decreto de la pérdida de investidura pretendida.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-01427-00 [PI]
Solicitante: Roberto Carlos Daza Cuello
Congresista: Susana Gómez Castaño
Referencia: Pérdida de investidura - Primera instancia [Ley 1881 de 2018]

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Como no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, la Sala Veinticinco Especial de Decisión resolverá la solicitud de pérdida de investidura formulada en contra de la congresista Susana Gómez Castaño, representante a la cámara por la circunscripción electoral del departamento de Antioquia.

Adicionalmente, se verifica que en este juicio están satisfechos los siguientes presupuestos procesales: **[i]** competencia¹⁰; **[ii]** caducidad del medio de control¹¹ y **[iii]** legitimación en la causa¹² -tanto por activa como por pasiva-.

1. El objeto de la controversia

Corresponde a la Sala determinar si la congresista denunciada incurrió en la “*indebida destinación de dineros públicos*”, circunstancia prevista como causal de pérdida de investidura en el numeral 4 del artículo 183 de la Constitución Política.

Para tales efectos, deberá establecerse, inicialmente, si el señor Christian David Guzmán Romero cumplió los requisitos de formación académica y experiencia laboral señalados en artículo décimo-séptimo de la Resolución No. MD 1095 del 24 de junio de 2010, para ocupar el cargo de Asesor I de las Unidades de Trabajo Legislativo del Congreso de la República. En caso negativo, si esto configura el elemento objetivo de la causal invocada por el solicitante y, de ser así, si está acreditado en el expediente que la congresista denunciada actuó con dolo o culpa grave en la postulación, con el objetivo de que un tercero obtuviera un incremento patrimonial con cargo a recursos públicos.

¹⁰ De conformidad con lo previsto en los artículos 184 y 237-5 de la Constitución Política de 1991, 37-7 de la Ley 270 de 1996 -LEAJ-, 111-6 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA- y 2 de la Ley 1881 de 2018, la Sala Veinticinco Especial de Decisión es competente para conocer, en primera instancia.

¹¹ En virtud de lo prescrito en el artículo 6 de la Ley 1881 de 2018, la solicitud de pérdida de investidura debe presentarse dentro del término de 5 años contados a partir del día siguiente a la ocurrencia del hecho generador de la causal invocada, so pena de que se configure la caducidad de la acción. Así pues, como las circunstancias constitutivas de la supuesta indebida destinación de dineros públicos datan del 12 de agosto 2022 -*fecha de la vinculación del señor Christian David Guzmán Romero a la UTL de la congresista denunciada*- hasta la actualidad y el medio de control se presentó el 21 de marzo de 2023, su ejercicio fue oportuno.

¹² Según lo previsto en los artículos 143 del CPACA y 5 de la Ley 1881 de 2018, la pérdida de investidura de un congresista puede ser solicitada por cualquier ciudadano interesado. En ese sentido, tanto el señor Roberto Carlos Daza Cuello como la representante a la cámara Susana Gómez Castaño se encuentran legitimados en la causa -*por activa como por pasiva, respectivamente*-, puesto que respecto de ambos extremos procesales se acreditaron las calidades exigidas para ser parte en este tipo de juicios, tal como se desprende de los documentos allegados con la solicitud de pérdida de investidura, en especial del acta parcial del escrutinio general para Cámara de Representantes, formulario E-26 CAM, en el que consta que la señora Susana Gómez Castaño fue elegida Representante por la circunscripción electoral del departamento de Antioquia -*anexos de la demanda visibles en el índice 3 de SAMAI*-.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-01427-00 [PI]
Solicitante: Roberto Carlos Daza Cuello
Congresista: Susana Gómez Castaño
Referencia: Pérdida de investidura - Primera instancia [Ley 1881 de 2018]

En este orden, la Sala se referirá a: **i)** la pérdida de investidura; **ii)** la indebida destinación de dineros públicos; **iii)** el caso concreto; **iv)** Los requisitos para el cargo de Asesor I de las UTL del Congreso de la República; **v)** Lo probado respecto de la formación académica del postulado; **vi)** Lo probado frente a la experiencia laboral del postulado; y **vii)** las conclusiones probatorias.

2. De la pérdida de investidura

La pérdida de investidura es una figura de rango constitucional que fue creada inicialmente para separar a los congresistas de su condición cuando se encuentren incurso en causales específicas y taxativas señaladas en la Constitución.

Sin embargo, su aplicación fue ampliada a los miembros de las demás corporaciones públicas, por lo que hoy puede definirse como un mecanismo de control para las personas que han sido elegidas popularmente.

En términos de la Ley 1881 de 2018 “es un juicio de responsabilidad subjetiva” que se ejerce “en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución”¹³.

El artículo 143 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estableció que la pérdida de investidura de los congresistas podrá ser decretada a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano.

Sobre el alcance y la naturaleza de la pérdida de investidura, la Sala Plena Contenciosa de esta Corporación, en su posición mayoritaria, expuso lo siguiente:

La Sala recuerda que desde la expedición de la Constitución de 1991 el régimen aplicable a los congresistas es especialmente estricto¹⁴ con el

¹³ Ley 1881 de 2018. Artículo 1. <Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> 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 gravemente 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. PARÁGRAFO. Se garantizará el non bis in idem. Cuando una misma conducta haya dado lugar a una acción electoral y a una pérdida de investidura de forma simultánea, el primer fallo hará tránsito a cosa juzgada sobre el otro proceso en todos los aspectos juzgados, excepto en relación con la culpabilidad del Congresista, cuyo juicio es exclusivo del proceso de pérdida de investidura. En todo caso, la declaratoria de pérdida de investidura hará tránsito a cosa juzgada respecto del proceso de nulidad electoral en cuanto a la configuración objetiva de la causal.

¹⁴ En la exposición de motivos de la ponencia para debate la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente se sostuvo: “El altísimo nivel que supone la categoría de congresista exige



Radicación: 11001-03-15-000-2023-01427-00 [PI]
Solicitante: Roberto Carlos Daza Cuello
Congresista: Susana Gómez Castaño
Referencia: Pérdida de investidura - Primera instancia [Ley 1881 de 2018]

propósito de rescatar el «prestigio y la respetabilidad del Congreso».¹⁵ Por esta razón, la Carta Política ha tipificado conductas que por su alto nivel de reprochabilidad deben ser sancionadas con la pérdida de investidura, lo cual implica la inhabilidad no redimible para ejercer el derecho político a ser elegidos popularmente¹⁶.

El procedimiento especial a través del cual se impone esta sanción surge como consecuencia de una acción pública cuya finalidad principal es:

- a. Garantizar a los ciudadanos que aquellos a quienes se ha distinguido con esta investidura, no abusen de su poder aprovechándolo para alcanzar sus fines personales¹⁷,
- b. Procurar por la transparencia absoluta de los miembros de las corporaciones públicas en relación con sus actuaciones¹⁸, y
- c. Proteger la confianza que el electorado ha depositado en sus elegidos o, como en este caso, la confianza derivada de los acuerdos de paz, porque además sanciona.
 - i. La falta de posesión en el cargo y
 - ii. La inasistencia a sesiones plenarias en las que se voten proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura en número definido por la Constitución. Esto último como un castigo al llamado «ausentismo parlamentario».

Esta acción constituye una ampliación de los mecanismos de participación democrática¹⁹, que busca la sujeción del congresista a los límites fijados en el ordenamiento constitucional, y desterrar prácticas indebidas, depurar conductas indecorosas, evitar abusos de poder con fines personales, garantizar el interés público y recuperar el prestigio del órgano legislativo²⁰.

El artículo 1º de la Ley 1881 de 2018 precisó que este es un juicio de responsabilidad subjetiva, en el cual solo se sanciona al denunciado cuando se compruebe que las conductas reprochadas fueron cometidas en forma dolosa o culposa (elemento de la culpabilidad), disposición que zanjó

que las sanciones por la violación de sus deberes sean drásticas. No sería aceptable que a un parlamentario se le aplicaran medidas benevolentes como, por ejemplo, descuento de sus salarios o dietas o suspensión temporal en el ejercicio de sus funciones. El congresista debe ser tan riguroso en su conducta, que el resultado de un mal comportamiento sea la pérdida de investidura. [...]. De igual manera el evidente incumplimiento de los deberes del congresista debe ser motivo para la sanción [...]». Gaceta Constitucional núm. 51, pág. 27.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-247 de 1995. Ver antecedentes de este mecanismo en Ramírez Ramírez, Jorge Octavio. Pérdida de Investidura de Congresistas 1991-2017: análisis cuantitativo, cualitativo y fichas de análisis jurisprudencial. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2018, p. 26.

¹⁶ Sentencias T-987 de 2007 y C-207 de 2003 y SU-424 de 2016 de la Corte Constitucional.

¹⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-497 de 1994; Citado en Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de noviembre de 2014, radicación 110010315000201200900-00 (2012-00899 y 2012-00960 acumulados).

¹⁸ Ob. Cit. Ramírez Ramírez, Jorge Octavio. P. 26.

¹⁹ Derecho político calificado de fundamental, previsto en el artículo 40 constitucional. Ver Sentencia SU-1159 de 2003 de la Corte Constitucional.

²⁰ Ob. cit. Ramírez Ramírez, Jorge Octavio. P. 26



Radicación: 11001-03-15-000-2023-01427-00 [PI]
Solicitante: Roberto Carlos Daza Cuello
Congresista: Susana Gómez Castaño
Referencia: Pérdida de investidura - Primera instancia [Ley 1881 de 2018]

legislativamente la discusión jurisprudencial que existió en algún momento sobre la naturaleza de estos asuntos²¹.

Según lo expuesto, la pérdida de investidura constituye, entonces, un juicio de carácter jurídico, subjetivo y sancionatorio, basado en las específicas causales previstas en la Carta Política.

Las causales para que los congresistas pierdan su investidura, dada su alta dignidad, se encuentran establecidas en una norma especial de la Constitución: el artículo 183, según el cual los congresistas pueden ser despojados de su investidura:

“1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.

2. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

4. Por indebida destinación de dineros públicos.

5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado”.

No obstante, también se han consagrado como causales para que un congresista pierda la investidura la violación de los topes máximos en la financiación de campañas públicas²² y *“hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley²³”*, entre otras.

3. La indebida destinación de dineros públicos

En el presente caso la causal de pérdida de investidura que se invoca en la solicitud es la prevista en el numeral 4 del artículo 183 de la Constitución Política, que establece para los congresistas, la siguiente *“4. Por indebida destinación de dineros públicos”*.

Dicha causal no se encuentra definida en la Constitución o en la ley, por lo que ha sido la jurisprudencia de esta corporación la que ha desarrollado su alcance en

²¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente 11001-03-15-000-2018-03883-01. Providencia del 28 de mayo de 2019. M.P. William Hernández Gómez.

²² Artículo 109 de la Constitución Política.

²³ Artículo 110 de la Constitución Política.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-01427-00 [PI]
Solicitante: Roberto Carlos Daza Cuello
Congresista: Susana Gómez Castaño
Referencia: Pérdida de investidura - Primera instancia [Ley 1881 de 2018]

diversas decisiones. Se cita una sentencia reciente de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo²⁴:

44. En términos generales, la causal invocada en este proceso, censura cualquier utilización de los dineros públicos para fines no previstos, distintos, prohibidos o no autorizados por la Constitución o la ley²⁵, con el propósito de erradicar y sancionar aquellas prácticas que se apartan de los fundamentos deontológicos propios de la función parlamentaria. Una de esas conductas reprochables la constituye el hecho de pagar o autorizar el pago de salarios a personas que en realidad no han ejercido sus funciones o prestado sus servicios o la remuneración, con cargo al erario de aquellas tareas, funciones, servicios o actividades ajenos a las misiones institucionales del Congreso.

45. Esta corporación ha entendido que el comportamiento sancionable se configura cuando el parlamentario, en su condición de servidor público, al ejercer las competencias de las que ha sido revestido, traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento para los dineros públicos; destina o aplica tales recursos a materias expresamente prohibidas, innecesarias o injustificadas; busca un incremento patrimonial o un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas²⁶, independientemente de que dicha actuación configure o no un delito pena²⁷. Lo importante, es que el congresista sea el determinador del detrimento patrimonial del Estado, al aplicar dineros públicos a un fin no autorizado²⁸.

46. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 28 de marzo de 2017²⁹ precisó, que la causal se configura cuando se acreditan los siguientes presupuestos: (i) que se ostente la condición de miembro de una

²⁴ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 10 de agosto de 2021, radicación 11001-03-15-000-2020-04001-01, C.P. Gabriel Valbuena Hernández. Reiterada en Sala Especial de Decisión No. 19, sentencia de 18 de julio de 2023, radicación: 11001-03-15-000-2023-01705-00. C.P. Jorge Iván Duque Gutiérrez.

²⁵ 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).

²⁶ Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia de 3 de octubre de 2000. MP: Darío Quiñones Pinilla. Expedientes AC 10529 y AC 10968.

²⁷ 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.

²⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de febrero de 2004, consejero ponente: Alier Hernández Enríquez, expediente: 11001-03-15-000-2003-1149-01, accionante: Álvaro Gutiérrez Marengo, accionado: Dieb Nicolás Maloof Cuse.

²⁹ 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 y concluyó que 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, 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.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-01427-00 [PI]
Solicitante: Roberto Carlos Daza Cuello
Congresista: Susana Gómez Castaño
Referencia: Pérdida de investidura - Primera instancia [Ley 1881 de 2018]

corporación de elección popular, (ii) que se esté frente a dineros públicos y (iii) que estos sean indebidamente destinados.

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

48. Esta corporación en la aludida sentencia del 28 de marzo de 2017 precisó que el sintagma «dinero público» está referido a los recursos públicos que administra el Estado. En ese sentido, los recursos destinados al pago de salarios y prestaciones sociales al personal de las entidades públicas, se enmarcan dentro de ese concepto”.

También es necesario advertir que la Sala Plena Contenciosa³⁰ ha considerado que la aludida causal de pérdida de investidura se configura objetivamente cuando se acreditan los siguientes tres presupuestos: **[i]** que el denunciado ostente la condición de congresista y que esté en ejercicio de las funciones propias de su cargo.; **[ii]** que se trate de dineros públicos. En lo relativo a este supuesto, para efectos del alcance de la causal, hace referencia a aquellos recursos públicos que administra el Estado; y **[iii]** que aquellos sean indebidamente destinados.

Respecto del tercer requisito antes referido, se ha señalado que dicha conducta puede cometerse de forma directa o indirecta. Sobre el particular, se ha discurrido así³¹ [transcripción literal]:

*[...] En efecto, para la Sala, la indebida utilización de dineros públicos puede llevarse a cabo de dos formas diferentes, **de manera directa o de manera indirecta. Será directa cuando el congresista - con capacidad de ordenación del gasto - dispone ilícitamente de recursos del erario, bien sea para obtener finalidades particulares (a través, por ejemplo, de la celebración de contratos estatales sin establecer su necesidad, oportunidad o conveniencia, tal y como se examinó en la sentencia del 20 de junio de 2000, expedientes AC-9875 y AC-9876) o para ordenar una destinación diferente a la establecida en el Presupuesto para esos dineros públicos. Y se presentará la destinación indirecta cuando a pesar de haber sido***

³⁰ Al respecto ver, entre otras decisiones, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de marzo de 2017, radicación No. 11001-03-15-000-2015-00111-00 [PI], C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

³¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 13 de noviembre de 2001, radicación No. 11001-03-15-000-2001-0101-01 [PI], C.P. Ligia López Díaz.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-01427-00 [PI]
Solicitante: Roberto Carlos Daza Cuello
Congresista: Susana Gómez Castaño
Referencia: Pérdida de investidura - Primera instancia [Ley 1881 de 2018]

ordenado el gasto para el objeto previsto en el respectivo presupuesto, el congresista propicia con su conducta una destinación distinta al objeto para el cual fueron consagrados [...]»³² [énfasis añadido].

De conformidad con el marco jurídico expuesto, pasa la Sala a estudiar el fondo del asunto.

4. El caso concreto

Como quedó señalado en acápites anteriores, el actor sustentó la solicitud de pérdida de investidura en la indebida destinación de dineros públicos, la cual estima configurada al recaer la postulación y nombramiento en el cargo de Asesor I de la UTL en una persona que, se alega, no cumplía con los requisitos de formación académica y experiencia laboral señalados en la Resolución No. MD 1095 del 24 de junio de 2010, por lo que a continuación se abordará el análisis de los argumentos de la solicitud en atención a las pruebas que resultan pertinentes para establecer si están acreditados o no los elementos configurativos de la causal alegada.

En cuanto a los dos primeros requisitos de la causal invocada, resulta claro que se encuentran debidamente acreditados, pues **i)** la calidad de congresista de la denunciada se establece a partir del contenido del formulario E-26 CAM de 13 de marzo de 2022, en el que consta que la señora Susana Gómez Castaño fue elegida Representante por la circunscripción electoral del departamento de Antioquia para el periodo 2022-2026³³ y **ii)** los salarios de los funcionarios públicos son dineros públicos, que hacen parte del componente de gastos de funcionamiento de la Nación y por ello los congresistas administran indirectamente dineros públicos en relación con el pago de los emolumentos a los miembros de sus UTL, por las funciones desempeñadas por estos.

³² Este criterio fue reiterado en los siguientes términos [transcripción literal]: «[...] no sólo cuando la conducta sea realizada por los congresistas que tienen a su cargo la ordenación del gasto -esto es, los presidentes de las dos cámaras legislativas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 51 de la Ley 179 de 1994, recogido en los artículos 110 del Decreto 111 de 1996 y 43 de la Ley 5ª de 1992-, sino también cuando cualquier otro congresista **dé lugar, con su actuación, a la destinación indebida de los dineros públicos**, en los términos en que la misma ha sido concebida por la corporación. Y se ha explicado recientemente que, en el primer caso, la causal se configurará de manera directa, y en el segundo de manera indirecta [...]» [énfasis propio del texto transcrito] [Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de febrero de 2004, radicación No. 11001-03-15-000-2003-1149-01 [PI], C.P. Alier Hernández Enríquez.

³³ Anexos de la demanda visibles en el índice 3 de SAMAI.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-01427-00 [PI]
Solicitante: Roberto Carlos Daza Cuello
Congresista: Susana Gómez Castaño
Referencia: Pérdida de investidura - Primera instancia [Ley 1881 de 2018]

Así las cosas, el análisis se concentrará en el tercer elemento, atinente a la indebida destinación que el solicitante hace consistir en la postulación de una persona que no cumplía con los requisitos de formación académica y experiencia laboral señalados para el cargo de Asesor I de las Unidades de Trabajo Legislativo del Congreso de la República.

4.1. Los requisitos para el cargo de Asesor I de las UTL del Congreso de la República

Mediante la Resolución No. MD 1095 del 24 de junio de 2010³⁴, la Cámara de Representantes adoptó el manual de funciones y requisitos mínimos para todos los empleos de su planta de personal y reglamentó la clasificación de los empleos según el nivel jerárquico.

Sobre los requisitos para el cargo de Asesor I de las UTL, en el artículo décimo-séptimo se estableció lo siguiente:

ASESOR I DE LA UNIDAD DE TRABAJO LEGISLATIVO

Haber culminado estudios universitarios o tecnológicos o haber cursado dos (2) años de estudios universitarios o tecnológicos y tener un (1) año de experiencia laboral.

Con fundamento en las pruebas allegadas al proceso de pérdida de investidura, estudiará la Sala si en este caso se encuentran acreditadas o no la formación académica y la experiencia laboral exigidas para el cargo de Asesor I de la Unidad de Trabajo Legislativo, que ejerce el señor Christhian David Guzmán Romero.

4.2. Lo probado respecto de la formación académica del postulado

De acuerdo con la certificación³⁵ expedida por la Secretaría de la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional de Colombia -sede Medellín-, [i] el señor Christhian David Guzmán Romero estuvo matriculado en la carrera de pregrado de Ciencia Política desde el primer período académico de 2016 y hasta el primer período académico de 2019, sin que cursara el segundo

³⁴ Documento que hace parte de los anexos de la demanda, visibles en el índice 3 de SAMAI.

³⁵ Certificación expedida el 3 de agosto de 2022 y firmado por la señora Diana Marcela Alzate Ruiz [prueba que está escaneada en las páginas 9 y 10 del documento PDF contentivo de las pruebas aportadas con la demanda]. [Este elemento de convicción también fue aportado por el apoderado judicial de la congresista denunciada en su oposición -página 25 a 27- [índice Nos. 2 y 20 de la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado].



Radicación: 11001-03-15-000-2023-01427-00 [PI]
Solicitante: Roberto Carlos Daza Cuello
Congresista: Susana Gómez Castaño
Referencia: Pérdida de investidura - Primera instancia [Ley 1881 de 2018]

período de 2018; [ii] cursó 64 créditos³⁶ de los 125 que exigía la universidad para culminar dicho programa, de los cuales aprobó 39 créditos y reprobó 24; y [iii] su promedio académico era de 2.9.

Conviene resaltar que, tal como lo expuso en su momento la defensa de la denunciada, si el 100% de la carrera de Ciencia Política *-en la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín-* se compone de 125 créditos, los 64 créditos cursados por el señor Guzmán Romero equivalen al 51.2% de dicho programa académico, por lo que es plausible considerar que superó el tiempo de dos años exigido como requisito, si se tiene en cuenta que estuvo matriculado en esta universidad desde el primer período académico de 2016 hasta el primer período académico de 2019, aun descontando el segundo período de 2018 que no aparece cursado.

4.3. Lo probado frente a la experiencia laboral del postulado

Consta en la certificación y recomendación laboral expedida por el señor exsenador Gustavo Bolívar Moreno³⁷, que el señor Guzmán Romero se desempeñó como su asesor político desde el 5 de abril de 2016 hasta el 30 de junio de 2019, lo que equivale a más de 3 años.

4.4. Conclusiones probatorias

A partir de lo acreditado en este proceso, considera la Sala que el requisito académico previsto en el artículo décimo-séptimo de la Resolución No. MD 1095 del 24 de junio de 2010 sí se cumplió, puesto que la exigencia reglamentaria consiste en haber «*cursado*» dos años de estudios universitarios o tecnológicos, aspecto que se probó con la certificación expedida por la Secretaría de la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional de Colombia - *sede Medellín-*.

³⁶ El señor Guzmán Romero cursó los siguientes períodos académicos: [i] primer período académico de 2016; [ii] segundo período académico de 2016; [iii] primer período académico de 2017; [iv] segundo período académico de 2017; [v] primer período académico de 2018 y [vi] primer período académico de 2019.

³⁷ Certificación expedida el 7 de julio de 2022 [prueba que está escaneada en la página 11 del documento PDF contentivo de las pruebas aportadas con la demanda]. Este elemento de convicción también fue aportado por el apoderado judicial de la congresista denunciada en su oposición *-página 28-* [índice Nos. 2 y 20 de la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado].



Radicación: 11001-03-15-000-2023-01427-00 [PI]
Solicitante: Roberto Carlos Daza Cuello
Congresista: Susana Gómez Castaño
Referencia: Pérdida de investidura - Primera instancia [Ley 1881 de 2018]

El requisito previsto en la mencionada Resolución es alternativo, por cuanto se estructura sobre los verbos “culminar” y “cursar”, siendo el último supuesto el aplicable al caso del señor Guzmán Romero y que cuenta con prueba suficiente que permite señalar que lo cumplía para el momento en que fue postulado, nombrado³⁸ y posesionado³⁹ como Asesor I en la UTL de la congresista denunciada.

Frente al requisito de experiencia laboral *-mínimo de 1 año-*, el razonamiento propuesto por el solicitante resulta evidentemente conjetural, dado que no aportó elemento alguno de convicción que soportara sus afirmaciones, con las cuales pretende restarle validez y eficacia al certificado que expidió el exsenador Gustavo Bolívar Moreno respecto de la experiencia del señor Guzmán Romero.

Adicionalmente, las consecuencias jurídicas que alega el solicitante *-inexistencia de la relación contractual privada certificada-* supuestamente derivadas de la falta de pago de aportes a la seguridad social del señor Christian David Guzmán Romero *-mientras fue asesor político del exsenador Gustavo Bolívar Moreno-*, no se compadecen con los requisitos señalados en el artículo 2.2.2.3.8 del Decreto 1083 del 26 de mayo de 2015 para certificar válidamente la experiencia.

La última norma citada prescribe lo siguiente:

Artículo 2.2.2.3.8. Certificación de la experiencia. *La experiencia se acreditará mediante la presentación de constancias expedidas por la autoridad competente de las respectivas instituciones oficiales o privadas.*

Cuando el interesado haya ejercido su profesión o actividad en forma independiente, la experiencia se acreditará mediante declaración del mismo.

Las certificaciones o declaraciones de experiencia deberán contener como mínimo, la siguiente información:

- 1. Nombre o razón social de la entidad o empresa.**
- 2. Tiempo de servicio.**
- 3. Relación de funciones desempeñadas.**

³⁸ A través de la Resolución No. 1886 del 8 de agosto de 2022 *-índice No. 30 de SAMAI identificado con la siguiente denominación «Scan_2023_05_10_10_55_25_949»-*.

³⁹ Mediante Acta de Posesión No. 1886 del 12 de agosto de 2022 *--índice No. 30 de SAMAI identificado con la siguiente denominación « Scan_2023_05_10_10_55_25_949 »-*.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-01427-00 [PI]
Solicitante: Roberto Carlos Daza Cuello
Congresista: Susana Gómez Castaño
Referencia: Pérdida de investidura - Primera instancia [Ley 1881 de 2018]

Cuando la persona aspire a ocupar un cargo público y en ejercicio de su profesión haya prestado sus servicios en el mismo período a una o varias instituciones, el tiempo de experiencia se contabilizará por una sola vez.

Cuando las certificaciones indiquen una jornada laboral inferior a ocho (8) horas diarias, el tiempo de experiencia se establecerá sumando las horas trabajadas y dividiendo el resultado por ocho (8) [énfasis añadido].

Sobre la carga de la prueba, ha considerado la jurisprudencia de esta Corporación que esta recae sobre el solicitante de la pérdida de investidura⁴⁰, quien debe acreditar los elementos objetivo y subjetivo de la causal que invoca⁴¹, incluso sin que sea dable afirmar que opera una inversión de dicha carga, dado el carácter sancionatorio del proceso y la aplicación de la presunción de inocencia⁴².

En vista de que no se probó el elemento objetivo que lleve a estructurar la indebida destinación de dineros públicos que sustenta la solicitud de pérdida de investidura, la Sala se ve relevada de efectuar el análisis del elemento subjetivo, atinente a la responsabilidad derivada de la actuación dolosa o gravemente culposa que se alega por el solicitante, por lo que se impone denegar las pretensiones formuladas.

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

⁴⁰ La carga de la prueba en los procesos de pérdida de investidura recae sobre el actor; esta es la regla general en los procesos de que conoce la justicia contenciosa administrativa, así: *“La referida norma legal desarrolla el tradicional aforismo de acuerdo con el cual quien afirma un hecho debe probarlo: “incumbit probatio qui dicit non qui negat”. Ello se traduce, en los procesos que cursan ante el Juez de lo Contencioso Administrativo, en que quien pretende determinado efecto jurídico debe acreditar los supuestos de hecho de las normas en que se ampara, luego, en general, corresponde la carga de la prueba de los hechos que sustentan sus pretensiones, en principio, al demandante, al paso que concierne al demandado demostrar los sucesos fácticos en los cuales basa sus excepciones o su estrategia de defensa. Si aquel no cumple con su onus probandi, la consecuencia que habrá de asumir será la desestimación, en la sentencia, de su causa petendi; si es éste, en cambio, quien no satisface la exigencia probatoria en punto de los supuestos fácticos de las normas cuya aplicación conduciría a la estimación de sus excepciones o de los argumentos de su defensa, deberá asumir, consiguientemente, un fallo adverso a sus intereses”*. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 11 de diciembre de 2007, Radicación: 11001-03-15-000-2006-01308-00(PI), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁴¹ *“[L]a aplicación del principio “onus probandi incumbit actori” acogido en el artículo 167 del C.G.P., mueve a decir que corresponde al solicitante de la pérdida de investidura, la demostración de la conducta que reprocha al congresista acusado, tanto en lo que atañe a sus elementos objetivos, como en lo referente al elemento subjetivo del dolo o de la culpa grave”*. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 8 de septiembre de 2020, radicación 11001-03-15-000-2019-04145-01(PI). C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

⁴² Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 16. Sentencia de 11 de octubre de 2021, radicación: 11001-03-15-000-2019-01599-00(PI) C.P. Nicolás Yepes Corrales.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-01427-00 [PI]
Solicitante: Roberto Carlos Daza Cuello
Congresista: Susana Gómez Castaño
Referencia: Pérdida de investidura - Primera instancia [Ley 1881 de 2018]

RESUELVE

PRIMERO: DENEGAR la solicitud de pérdida de investidura presentada por el ciudadano Roberto Carlos Daza Cuello contra la congresista Susana Gómez Castaño, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente y remítase copia de esta providencia a la mesa directiva de la Cámara de Representantes, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior, para lo de su cargo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 1881 de 2018. Por Secretaría General de la Corporación procédase de conformidad.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
CÉSAR PALOMINO CORTÉS

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILSON RAMOS GIRÓN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Nota: Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



[EXPEDIENTE DIGITAL].