

PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA – Improcedencia por no configurarse la causal de indebida destinación de dineros públicos / INDEBIDA DESTINACIÓN DE DINEROS PÚBLICOS – Requisitos para su configuración / DINERO PÚBLICO – Noción

Los artículos 183-4 CP y 296-4 de la Ley 5 de 1992 prevén que la indebida destinación de dineros públicos es causal de pérdida de investidura para los congresistas. La doctrina judicial de la Corporación ha establecido que la indebida destinación de dineros públicos se puede dar de manera directa o indirecta. Es directa cuando el congresista actúa como ordenador del gasto y destina indebidamente el dinero, bien sea para obtener finalidades particulares o para destinarlo a fines distintos. Y es indirecta cuando la conducta del congresista propicia una destinación distinta, a pesar de que el gasto haya sido debidamente ordenado. Recientemente, en la sentencia del 14 de julio de 2015, la Sala Plena se refirió a las providencias más destacadas sobre la causal de indebida destinación de dineros públicos y concluyó que la causal se configura, por lo menos, en los siguientes casos: i) Cuando el congresista destina el dinero público a objetos, actividades o propósitos no autorizados por la Constitución, la ley o el reglamento. ii) Cuando el congresista destina dinero público a objetos, actividades o propósitos autorizados, pero que son diferentes a aquellos fines que se encuentran asignados. iii) Cuando la destinación indebida del dinero público la hace el congresista para obtener un beneficio patrimonial (o de cualquier otro tipo) personal o para un tercero. En esa sentencia también se hizo mención al alcance de la expresión “dineros públicos”, al punto que se reiteró que la causal debe interpretarse y que el énfasis interpretativo debe hacerse en la expresión “indebida destinación”, mas no en qué fue lo que el congresista destinó indebidamente, si dinero, bienes o servicios. Por ser ilustrativo para reiterar jurisprudencia, la Sala transcribe in extenso los apartes de la sentencia del 14 de julio de 2015: De otro lado, la Sala, sobre el alcance de la noción de dineros públicos, ha señalado: En relación con el elemento “dineros públicos” el Consejo de Estado ha acogido interpretaciones que van desde la limitación de este concepto a “un símbolo”, “un medio de cambio económico” hasta señalar que “no es posible extender o ampliar su alcance a todo bien o servicio cuantificable en dinero, es decir, aquellos bienes que tienen un precio, un valor de cambio establecido”, porque la norma se refiere a dineros públicos y no a bienes públicos o fiscales. En los últimos años, el Consejo de Estado ha ampliado el concepto, comprendiendo dentro de la causal que se analiza, 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 autorizaciones para realizar pagos de salarios. (...) La Sala considera entonces que los dineros públicos, es decir, el caudal del Estado conformado por los impuestos, las tasas, las contribuciones y los recursos del capital deben cumplir la destinación prevista en el respectivo Presupuesto, de suerte que se haga efectivo el mandato del artículo 345 de la Constitución Política. El énfasis interpretativo de la causal no ha de colocarse sobre la expresión “dineros públicos” sino sobre la forma en que se puede llevar a cabo su correcta destinación. 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 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. Toda vez que la Constitución Política al instituir como causal de pérdida de investidura la “Indebida destinación de dineros públicos”, no estableció que la misma tenía que ser DIRECTA, es plausible que esta destinación pueda ser INDIRECTA, como lo ha aceptado la Corporación en los casos señalados atrás

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 183 NUMERAL 4 / LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 296 NUMERAL 4

INDEBIDA DESTINACIÓN DE DINEROS PÚBLICOS – Por uso indebido de tiquetes aéreos / TIQUETE AÉREO A CONGRESISTA – Objeto. Normativa

Esta Corporación ha tenido también oportunidad de pronunciarse sobre el uso indebido de los tiquetes aéreos y ha concluido: i) Que los tiquetes aéreos son asimilables a “dineros públicos”, en cuanto son adquiridos con dineros públicos. ii) Que los billetes de pasajes aéreos son el medio de prueba del contrato de transporte que celebra el congreso para facilitar el desplazamiento de los congresistas y, por ende, el cumplimiento de las funciones que tienen a cargo. iii) Que el uso indebido de los tiquetes es causal de pérdida de investidura. (...) En sentencia del 30 de julio de 2002, la Sala Plena, precisó que el uso de los tiquetes está limitado por el propio objeto del contrato de transporte, que no es otro que el de facilitar el cumplimiento de las funciones del congresista: (...) si bien la expedición de billetes de pasaje a favor de los congresistas, en los casos antes indicados, supone que éstos son parte en un contrato de transporte y, en consecuencia, que están autorizados para utilizarlos, su uso está limitado por la razón que justificó la celebración del contrato de transporte respectivo, cuyo precio es pagado por la correspondiente cámara legislativa, con dineros públicos, para efectos de garantizar el cumplimiento de las funciones de los Senadores y Representantes. Así, cuando se celebra un contrato de transporte aéreo con una empresa determinada y se ordena el gasto respectivo, se autoriza la aplicación de unas sumas específicas, que forman parte del presupuesto general de la Nación, para el cumplimiento de un fin estatal. Pero allí no se agota, necesariamente, el proceso de destinación de los dineros públicos, dado que, no obstante haberse aplicado estos en forma debida por parte del ordenador del gasto y del representante legal que suscribe el respectivo contrato, en la ejecución de éste último puede variarse el fin que dio lugar a su celebración. En estas condiciones, si se parte de que al entregar los billetes de pasaje aéreo a los congresistas, en cumplimiento del Decreto 870 de 1989, se pretende garantizar el cumplimiento de un fin estatal -como lo entiende el fallo del 13 de noviembre de 2001-, y no pagar al Congresista parte de su asignación mensual, carece de relevancia la determinación de la naturaleza de los billetes de pasaje, como bienes que son, para efectos de la determinación del alcance de la causal de pérdida de investidura, dado que, en todo caso, en la medida en que ellos permiten a la persona que se identifica como pasajero exigir al transportador aéreo el cumplimiento de la obligación contraída, será la forma en que se exija la prestación la que determine si el dinero público ha sido destinado debida o indebidamente. En efecto, los congresistas deben utilizar los billetes de pasaje aéreos únicamente para dar cumplimiento al fin que justificó la celebración del contrato de transporte respectivo, de manera que si aquéllos se utilizan para cumplir otro cometido, o, inclusive, si, por negligencia, por no disponer, por ejemplo, la devolución oportuna de los billetes no utilizados, se abre campo a la posibilidad de que la correspondiente aerolínea o la agencia de viajes no estén obligadas a devolver -total o parcialmente- el precio del servicio de transporte, a pesar de no haberse cumplido la prestación (por estar así establecido en el

reglamento de la empresa, el contrato o, en su defecto, por la costumbre, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1002 y 1878 del Código de Comercio), el dinero público cuyo gasto fue ordenado resultará, finalmente, indebidamente destinado". (...) En esas condiciones, la indebida destinación de dineros públicos por uso indebido de pasajes aéreos se puede presentar en los siguientes casos: 1) Cuando el congresista cede a terceras personas los tiquetes aéreos entregados para el cumplimiento de sus funciones, sin importar qué tipo de beneficio obtiene el congresista. 2) Cuando se modifica injustificadamente la ruta de los tiquetes aéreos. 3) Cuando el congresista usa los tiquetes para actividades no vinculadas a la función pública, esto es, los usan con fines ajenos a la función del congresista. (...) Inicialmente, el Gobierno Nacional, en ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 91 de la Ley 38 de 1989, expidió el Decreto 870 de 1989 y reglamentó la forma de ordenar el gasto. En el artículo 4º estableció el procedimiento para la expedición de los tiquetes a los congresistas. (...) Sin embargo, hay otra norma que cumple un papel clave en la expedición de los pasajes aéreos de los congresistas. Es la Ley 1318 de 2009, que adicionó tres párrafos al numeral 4 del artículo 382 de la Ley 5^a de 1992, establece: Artículo 1º. (...) Parágrafo 2º. 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. Sobre el desarrollo de sus funciones deberá rendir informes a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, semestralmente o cuando ella los requiera. (...) No puede perderse de vista que, por mandato del artículo 133 CP, los congresistas, como funcionarios elegidos mediante voto popular, representan al pueblo y deben actuar consultando la justicia y el bien común, al punto que políticamente son responsables del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura no solo frente a sus electores, sino ante la sociedad en general. A la Sala Plena no le cabe duda de que el diálogo permanente entre el congresista y el electorado no solo garantiza el ejercicio del derecho de participación en la conformación y control del poder político (artículo 40 de la CP), sino que afianza la forma de democracia representativa que adoptó la Constitución de 1991, en cuanto le permite ser el vocero de la sociedad ante el propio Congreso de la República. De modo que la indebida destinación de dineros públicos por uso indebido de los tiquetes aéreos se configura cuando el congresista utiliza los tiquetes con fines ajenos al cumplimiento de las funciones propias de la investidura. Se insiste: los pasajes aéreos se otorgan para facilitar los desplazamientos del congresista en todo el territorio nacional, pero con énfasis en las zonas donde estaría el electorado del congresista

FUENTE FORMAL: LEY 38 DE 1989 – ARTÍCULO 91 / DECRETO 870 DE 1989 – ARTÍCULO 4 / CÓDIGO DE COMERCIO – ARTÍCULO 981

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

Bogotá D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-15-000-2015-01564-00(PI) ACUMULADO 11001-03-15-000-2015-01698-00

Actor: MARTHA MIREYA PABÓN PÁEZ Y OTRO

Demandado: EFRAÍN ANTONIO TORRES MONSALVO

Mediante auto del 11 de agosto de 2015¹, el magistrado sustanciador decretó la acumulación del proceso 11001031500020150169800² al 110010315000201501564 00, por cuanto ambos tienen fundamento en los mismos hechos y se invocó la misma causal de pérdida de investidura frente al demandado, esto es, la indebida destinación de dineros públicos, prevista en el artículo 183-4 de la Constitución Política (CP).

Como no hay causal de nulidad procesal que invalide lo actuado, la Sala Plena decide, en única instancia, la solicitud de pérdida de investidura interpuesta por los señores Martha Mireya Pabón Páez y Jorge Alberto Méndez García contra el señor Efraín Antonio Torres Monsalvo, elegido Representante a la Cámara por Bogotá en los períodos legislativos 2010 a 2014 y 2014 a 2018, por haber incurrido presuntamente en indebida destinación de dineros públicos.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

Las solicitudes formuladas están orientadas a que se decrete la pérdida de investidura del señor Efraín Antonio Torres Monsalvo, Representante a la Cámara por Bogotá.

Para mayor claridad, la Sala transcribirá las pretensiones.

1.1. Expediente 11001031500020150156400

¹ Folios 344-345 cuaderno principal del expediente 2015-01564.

² Ese proceso correspondió inicialmente a la Sección Primera de esta Corporación que, por auto del 30 de junio 2015, admitió la solicitud y ordenó las notificaciones de rigor. Luego, por auto del 16 de julio de 2015, se ordenó remitir el proceso al despacho del que ahora funge como magistrado sustanciador, habida cuenta de que el congresista demandado puso de presente que cursaban dos procesos por hechos similares y con los mismos fundamentos jurídicos.

Martha Mireya Pabón Páez formuló solicitó que³:

3.1. Se declare que el Representante a la Cámara por la circunscripción de la ciudad de Bogotá D.C. EFRAÍN ANTONIO TORRES MONSALVO, incurrió en la causal prevista en el numeral 4º de la Constitución Política, esto es “indebida destinación de dineros públicos”.

3.2. Como consecuencia de lo anterior, se decrete la pérdida de Investidura del Representante a la Cámara por la circunscripción de la ciudad de Bogotá D.C. EFRAÍN ANTONIO TORRES MONSALVO.

1.2. Expediente 11001031500020150169800

Jorge Alberto Méndez García, a su turno, pidió⁴:

1.- Dar aplicación del Artículo 183 – Numeral 4º de la Constitución Nacional, dictar la respectiva Sentencia de Pérdida de Investidura del Representante EFRAÍN ANTONIO TORRES MONSALVO a la Cámara, por Circunscripción de Bogotá, por el Partido de la Unidad Nacional – “Partido de la U”, para el periodo constitucional 2010-2014, por indebida destinación de dineros públicos.

2.- La anterior decisión notifíquese al Señor Presidente de la República, al Ministro del Interior, al Consejo Nacional Electoral, al Señor Registrador Nacional del Estado Civil, al Señor Fiscal General de la Nación, al Señor Procurador General de la Nación, al Presidente de la Cámara de Representantes, para los fines pertinentes.

3.- Compulsar copias de la decisión tomada a la Corte Suprema de Justicia, con el fin de que se identifique la presunta violación penal a que hubiese incurrido (sic) el señor Representante EFRAÍN ANTONIO TORRES MONSALVO, con la indebida destinación de dineros públicos, en el uso de los pasajes aéreos utilizados, vulnerando la Constitución y la ley, que rigen a los Congresistas de la República.

2. Hechos

³ Folios 44-45 ib.

⁴ Folio 16 cuaderno principal del expediente 2015-01698.

Son comunes los hechos narrados en las dos solicitudes. La Sala destaca los siguientes hechos:

2.1. Que Efraín Antonio Torres Monsalvo es oriundo del departamento del Atlántico, pero tiene domicilio en la ciudad de Bogotá.

2.2. Que el señor Torres Monsalvo fue elegido Representante a la Cámara de Bogotá, para los periodos 2010-2014 y 2014-2018, por el Partido de la Unidad Nacional (Partido de la U).

2.3. Que, en el periodo 2010-2014, el congresista demandado utilizó 91 pasajes aéreos. La parte solicitante presentó la relación de los tiquetes, que mayoritariamente se habrían utilizado para viajar a la ciudad de Barranquilla, al punto que en el trayecto Bogotá – Barranquilla se utilizaron 31 tiquetes y en el trayecto Barranquilla – Bogotá se utilizaron 32 tiquetes.

2.4. Que de esos 91 tiquetes aéreos, 63 no cuentan con la debida aprobación de las mesas directivas de la plenaria, de las comisiones constitucionales permanentes, legales, reglamentarias o accidentales o de sesiones de la comisión interparlamentaria de crédito público.

2.5. Que 20 tiquetes, de los 91, tienen carta de invitación, pero tampoco cuentan con la aprobación de las mesas directivas de la plenaria, de las comisiones constitucionales permanentes, legales, reglamentarias o accidentales o de sesiones de la comisión interparlamentaria de crédito público.

2.6. Que únicamente 10 tiquetes, de los 91, fueron solicitados mediante proposición y se autorizaron por la plenaria de la Cámara de Representantes.

3. Argumentos de la solicitud de pérdida de investidura

También son comunes los argumentos expuestos en cada solicitud para solicitar que se decrete la pérdida de investidura de Efraín Antonio Torres Monsalvo, presuntamente por haber incurrido en indebida destinación de dineros públicos⁵.

⁵ En la solicitud de Martha Mireya Pabón Páez se precisa que, conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, la indebida destinación de dineros públicos, como

En general, se alude al desconocimiento del artículo 4º Decreto 870 de 1989⁶ — que regula la expedición de pasajes aéreos o terrestres a los congresistas—, por las razones que la Sala sintetiza enseguida:

3.1. Que los representantes a la Cámara por Cundinamarca, Bogotá y Boyacá no tienen derecho a la expedición de pasajes aéreos. Los solicitantes proponen la siguiente interpretación del artículo 4º del Decreto 870 de 1989:

(...) los pasajes aéreos son entregados a los Congresistas que tienen derecho a ellos, pues así lo requieren para su traslado de manera oportuna, desde la región donde viven hasta el Congreso de la República a sesionar y cumplir sus labores congresionales. Es precisamente por ello que la norma exige señalar el nombre del beneficiario y la "ruta respectiva". La literalidad de la norma y su interpretación con los principios constitucionales, lleva a concluir, de manera objetiva, que únicamente los congresistas que requieren desplazarse a un destino para el que se necesite desplazamiento aéreo, tienen derecho a que semanalmente durante el periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias, se les otorgue los pasajes aéreos.

Lo anterior, se insiste, no ocurre en el presente caso, dado que el Congresista EFRAÍN ANTONIO TORRES MONSALVO reside en Bogotá y, al interior de esta ciudad no se requiere de desplazamiento aéreo alguno, por lo que desde un enfoque constitucional y legal, no tiene derecho a que se le otorgue semanalmente el pasaje al que sí tienen derecho quienes residen en una ciudad distinta a Bogotá y que, por lo tanto, al diligenciar la solicitud ante la Secretaría de la Cámara de Representantes deben indicar su nombre y la "ruta respectiva", que, se insiste debe ser una ciudad con destino aéreo. Los destacados son del texto original⁷.

En otro aparte de la solicitud se lee:

(...) los representantes Electos por la Ciudad de Bogotá y los Departamentos de

causal de pérdida de investidura, no requiere decisión penal previa que califique el detrimento patrimonial. La denunciante citó copiosa jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la causal de indebida destinación de dineros públicos.

⁶ "Por el cual se reglamenta la Ordenación del Gasto del Honorable Congreso de la República". El Decreto 870 de 1989 fue modificado por los Decretos 204 de 1992, 299 de 2005 y 3727 de 2010.

⁷ Folios 32 y 33 del expediente 2015-01564-00.

Boyacá y Cundinamarca, no requieren pasajes aéreos para su movilización del lugar de residencia al Congreso de la República – Cámara de Representantes, y viceversa, ya que cuentan con vehículos oficiales que pertenecen a la Cámara de Representantes, eso con el fin de asistir a las sesiones ordinarias ordenadas por la Constitución y por la Ley 5 de 1992 y de las extraordinarias cuando El Presidente las convoca de acuerdo a la Carta Política y de otros pasajes por presuntas comisiones o invitaciones, con plena autorización de la Plenaria o de las Comisiones de las que hacía parte el citado Representante⁸.

En este aspecto, los solicitantes manifestaron que el congresista demandado también desconoció la Ley 5^a de 1992 y el Manual del Congresista, pues al momento de posesionarse indicó que Bogotá era su sitio de residencia. Que lo anterior demostraría que el congresista Torres Monsalvo no podía pedir ni utilizar tiquetes aéreos, porque reside en Bogotá, que es el lugar en donde se llevan a cabo las sesiones ordinarias de plenaria y de la comisión que integra.

La parte solicitante, además, dijo que otros representantes a la Cámara por Bogotá sí solicitan y utilizan debidamente los tiquetes para desplazamientos en el territorio nacional⁹.

3.2. Que, adicionalmente, 81 tiquetes no se expedieron conforme con el trámite previsto en el artículo 4º del Decreto 870 de 1989, es decir, que el congresista demandado no solicitó la expedición de pasajes ante la secretaría general para que la solicitud, a su turno, se presentara ante la mesa directiva de la Cámara de Representantes para su aprobación.

Que, a pesar de que el congresista Torres Monsalvo conoce el procedimiento previsto en el artículo 4 del Decreto 870 de 1989, optó por seguir un trámite que no corresponde, actuación que generaría “un manto de duda” sobre la forma en que se utilizaron los tiquetes.

3.3. A juicio de los solicitantes, se causó un detrimento al erario, porque en 81 tiquetes, de los 91, (que incluso son de clase ejecutiva y, por ende, de mayor

⁸ Folio 14 del expediente 2015-01698-00.

⁹ En la solicitud de Martha Mireya Pabón Páez se menciona el nombre de Carlos Arturo Correa, representante a la Cámara por Bogotá, que, en el periodo 2010-2014, solo habría solicitado y utilizado 6 tiquetes aéreos.

coste) debió justificarse la necesidad de viajar por fuera de Bogotá. De modo que, dicen, no se podían utilizar los pasajes aéreos para cumplir fines particulares, que resultaran ajenos a la labor del congresista, máxime si el demandado utilizaba los tiquetes para viajar injustificadamente fuera de Bogotá y, en algunos casos, en época de receso del Congreso.

Que, en ese sentido, también se defraudó la confianza de los propios electores, pues estos esperan que Efraín Antonio Torres Monsalvo no se ausentara semanalmente de la ciudad de Bogotá (que es a la región que representa) y atendiera los intereses de los ciudadanos que lo eligieron. Según los solicitantes, los viajes permanentes a otras ciudades (en especial, a la ciudad de Barranquilla) denotan desinterés del congresista demandado por las diversas problemáticas de Bogotá.

3.4. Que, en conclusión, se cumplen los supuestos de la causal denominada indebida destinación de dineros públicos, pues, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, los billetes de pasajes aéreos son representativos de dinero público y se entregan a los congresistas para cumplir sus funciones. De modo que la expedición ilegal, el mal uso y la destinación diferente de los tiquetes aéreos comporta la indebida destinación de dineros públicos de forma indirecta, que en este caso debe sancionarse con la pérdida de investidura del señor Torres Monsalvo.

4. Contestación

El congresista Efraín Antonio Torres Monsalvo contestó, por conducto de abogado.

4.1. De manera preliminar, el demandado propuso la excepción de *ineptitud sustantiva de la demanda*, pues estima que la solicitud carece de real sustento fáctico y está estructurada con simples apreciaciones personales.

4.2. Para oponerse a las solicitudes¹⁰, el congresista Torres Monsalvo se refirió al artículo 4º del Decreto 870 de 1989 (y las modificaciones incorporadas por los decretos 229 de 2005 y 3727 de 2010) y concluyó lo siguiente:

¹⁰ En los dos procesos acumulados el demandado contestó en idénticos términos.

4.2.1. Que la “ordenación de los pasajes” es autorizada por el director administrativo de la Cámara de Representantes, previa solicitud de la secretaría general, conforme con la Ley 1318 de 2009 (que adicionó tres párrafos al numeral cuarto del artículo 385 de la Ley 5^a de 1992).

4.2.2. Que el artículo 4° del Decreto 870 de 1989 prevé el derecho de los congresistas a recibir un tiquete semanal en periodos ordinarios y extraordinarios, y uno mensual en periodo de receso, siempre y cuando sean necesarios para cumplir la función legislativa.

4.2.3. Que el inciso segundo del artículo 4° del Decreto 870 de 1989 prevé que la secretaría general de la Cámara de Representantes mensualmente presentará a las mesas directivas la solicitud de los pasajes a que tienen derecho los congresistas. Pero que, en la práctica, son los congresistas los que informan a la secretaría general la ruta y esta, a su turno, se encarga de comunicarlo a la Dirección Administrativa. Que en el caso de los representantes a la Cámara por “Boyacá, Cundinamarca y Bogotá, estas solicitudes que hace la Secretaría General a la Dirección Administrativa llevan la leyenda ‘solo por solicitud’ bajo el entendido que ellos igualmente tienen el derecho a los tiquetes, pero para su expedición debe mediar una solicitud”¹¹.

4.2.4. Según el congresista Torres Monsalvo, contra lo dicho por la parte solicitante, todos los congresistas tienen derecho a que se les expida los tiquetes aéreos para cumplir la función legislativa. Luego, según el demandado, sería contrario al derecho a la igualdad entender que los congresistas elegidos por las circunscripciones electorales de Cundinamarca, Bogotá y Boyacá solo deben transportarse en el vehículo automotor oficial.

4.2.5. Que el inciso tres del artículo 4° del Decreto 870 de 1989 regula la expedición de tiquetes de los congresistas que representan a los colombianos que residen en el exterior. Que, en concreto, esa norma establece que el representante a la cámara tiene derecho a un pasaje mensual, durante el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias, y un pasaje para cada periodo de receso, con destino al lugar del exterior en el cual inscribió su candidatura. Esto es, según el demandado, solo en este caso el Decreto 870 limitó la ruta a la que puede viajar el congresista: el lugar en el que inscribió la candidatura.

¹¹ Folio 176 del expediente 2015-01564.

4.3. El congresista demandado concluyó que no se cumplen los presupuestos que ha fijado el Consejo de Estado para configurar la indebida destinación de dineros públicos¹² por uso de los tiquetes aéreos para fines no autorizados, así:

4.3.1. Que, conforme con los contratos de suministro celebrados por la Cámara de Representantes para comprar los tiquetes aéreos en los períodos 2010-2014 y 2014-2018, es innegable que el señor Torres Monsalvo utilizó los tiquetes para cumplir con la función de congresista.

4.3.2. Que ni el Decreto 870 de 1989 ni los contratos de suministro ni mucho menos el Reglamento Interno del Congreso impiden que los representantes a la Cámara por Bogotá se desplacen a otras regiones del país para atender asuntos propios de la función legislativa.

4.3.3. Que, a partir de 2013, el secretario general de la Cámara de Representantes, sin fundamento legal, requirió verbalmente a los representantes por Bogotá para que, en adelante, justificaran la necesidad del tiquete aéreo. Que, no obstante, en la práctica, en la solicitud de tiquetes se exponen de forma genérica y concreta los motivos del viaje. Por ejemplo, es suficiente que se diga que los tiquetes son para ejercer funciones propias del cargo o para atender alguna invitación. Posteriormente, esa secretaría expide el tiquete, lo que supone que la autorización del gasto existe, en virtud del contrato que celebra la Cámara de Representantes con la respectiva agencia de viajes.

4.3.4. Que 10 tiquetes de los que mencionan los solicitantes (porque serían los únicos que se expedieron “con el lleno de requisitos legales”) corresponden a las comisiones especiales reguladas por la segunda parte del inciso 2º del artículo 4º del Decreto 870 de 1989, esto es, los que sí requieren de aprobación previa.

4.3.5. Que, por otra parte, no es válida la comparación que se propone en el expediente 2015-01567-00, relacionada con el número inferior de tiquetes que otro Representante a la Cámara por Bogotá habría solicitado en el 2010-2014, por

¹² El demandado aludió, *in extenso*, a la doctrina judicial del Consejo de Estado, relacionada con el alcance de la causal de indebida destinación de dineros públicos. En especial, se refirió a la tesis vigente, que se inclina por decir que la destinación indebida de los billetes de pasajes aéreos entregados a los congresistas puede dar lugar a la pérdida de investidura, por indebida destinación de dineros públicos, de forma indirecta.

cuanto la actuación e iniciativa legislativa de cada representante es distinta e indudablemente eso no puede generar la indebida destinación de dineros públicos, de forma indirecta.

4.3.6. Que, adicionalmente, el proceso de pérdida de investidura no es el escenario para decidir la eventual responsabilidad política que tendría el congresista demandado, aparentemente por no cumplir las expectativas de los ciudadanos que lo eligieron como Representante a la Cámara por Bogotá. Que, en todo caso, la función legislativa se cumple para ser aplicada en toda la Nación, no solo en la circunscripción en la que resultó elegido el congresista. De modo que, según el demandado, los representantes a la Cámara por Bogotá bien pueden solicitar que se autoricen viajes a otras regiones para conocer ciertas problemáticas que requieren la intervención del Congreso de la República. Que, por ejemplo, el congresista acusado ha participado activamente en proyectos de ley relacionados con víctimas del conflicto armado, protección de datos, ordenamiento territorial, seguridad en playas, minería ilícita, fuero militar, entre otras, temáticas que no son exclusivas de Bogotá, sino que son de interés nacional.

4.3.7. Que, además, Efraín Antonio Torres Monsalvo actuó amparado en la buena fe y ejerció el derecho que le otorgó el Decreto 870 de 1989 de solicitar tiquetes aéreos para cumplir con la función de congresista, tal y como lo vienen haciendo de manera constante la mayoría de congresistas. Que, justamente por eso, es exagerado y desproporcionado el reproche a la conducta del congresista demandado, pues siempre ha actuado en el marco de las normas que regulan la materia.

Que, de todos modos, “*si existiese duda razonable sobre la legalidad a cerca del entendimiento práctico de la norma* (esto es, el artículo 4º del Decreto 870 de 1989), o bien si ella reviste vacíos o ambigüedades (...) (es necesario que) sea la Honorable Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la que profiera una Sentencia de Carácter Interpretativo, que oriente las actuaciones de los Congresistas de la República en situaciones análogas del demandado, para que no resulten cuestionados en un proceso de estas proporciones y más importante aún para efectos de proteger el ordenamiento jurídico”¹³.

¹³ Folio 186 del expediente 2015-01564.

5. Audiencia pública

El primero de marzo de 2016 se llevó a cabo la audiencia de alegaciones propia de esta clase de procesos sancionatorios, en los términos de los artículos 10 y 11 de la Ley 144 de 1994.

En la audiencia participaron la parte solicitante, el señor agente del Ministerio Público y el congresista acusado, cuyas intervenciones quedaron consignadas en los medios magnéticos incorporados en el folio 616 del expediente. Los resúmenes de los alegatos se entregaron por escrito y la Sala Plena los sintetiza así¹⁴:

5.1. La parte solicitante

5.1.1. Martha Mireya Pabón Páez, básicamente, reiteró los argumentos expuestos en la solicitud de pérdida de investidura. Esto es, que el congresista Efraín Antonio Torres Monsalvo incurrió en indebida destinación de dineros públicos, de forma indirecta, sancionable con la pérdida de investidura, porque, pese a que fue elegido Representante a la Cámara por Bogotá, utilizó indebidamente 91 tiquetes aéreos para viajar a otras ciudades y solo en 10 oportunidades obtuvo la autorización correspondiente. Que en las 81 oportunidades restantes no existe autorización y, de hecho, la mayoría de los tiquetes fueron utilizados para viajar a Barranquilla, que es la ciudad de la que es oriundo el congresista acusado.

La señora Pabón Páez agregó:

- Que no es acertada la interpretación del artículo 4º del Decreto 870 de 1989 que propuso el congresista demandado, en especial, porque no es cierto que todos los congresistas tengan derecho a solicitar un pasaje aéreo semanal en sesiones ordinarias y extraordinarias y uno mensual en periodo de receso. Que, en efecto, ese derecho no lo tienen los congresistas elegidos por Cundinamarca, Boyacá y Bogotá, pues no necesitan desplazarse a sesionar a la capital del país, que es la finalidad para asignar tiquetes aéreos. La señora Pabón explicó:

El fundamento de esa interpretación NO se reduce al simple método, sino a las pruebas obrantes dentro del plenario:

¹⁴ Ver folios 617-919 del cuaderno principal.

En primer lugar, el informe escrito del SECRETARIO GENERAL Jorge Mantilla obrante a folio 334 señala:

“para el caso de los representantes por Bogotá y los Departamentos de Cundinamarca y Boyacá, se relacionan (los pasajes) igualmente a la dirección administrativa sin determinación de ruta, la cual será finalmente dispuesta de acuerdo a la solicitud que realicen los miembros que representen estas circunscripciones”

El hecho de que Sí se le registre ruta a los congresistas domiciliados fuera de Bogotá, pero no a los de Bogotá, Cundinamarca y Boyacá, significa que la destinación de esos pasajes es, sesionar y regresar a su lugar de domicilio, pues de otra manera, no se explicaría el trato diferencial entre unos y otros, y no se entendería por qué unos detallan ruta y otros no.

EL SECRETARIO GENERAL es todavía más detallado y, en su informe, confirma nuestro dicho cuando señala que la expedición de tiquetes en sesiones ordinarias se hace semanalmente, y el de las extraordinarias con antelación a la convocatoria. Esto, sin duda, sustenta que su destinación es para sesionar; ese es su fin.

Aunado a ello el mismo informe contiene una expresa salvedad en la cual LA SECRETARÍA GENERAL manifiesta que cuando se trata de representantes de Bogotá, Cundinamarca y Boyacá, se les requiere para que, en su solicitud, adicionen la justificación de su pasaje. Esto muestra, una vez más, que el artículo objeto de discusión NO aplica para todos los congresistas.

De otra parte, FABIO AMÍN, presidente de la Cámara de Representantes para el año 2015, en entrevista con W RADIO, audio tenido en cuenta como plena pruebas dentro del proceso, manifestó respecto a los tiquetes semanales lo siguiente: *“Estos tiquetes solo se expiden al congresista durante las semanas que está sesionando en Bogotá, (...) aquí lo que se está haciendo es el apoyo a los parlamentarios en el desplazamiento desde los sitios que representan, a Bogotá, cuando quiera que se sesiona en el transcurso de la semana, (...) se pretende proveer durante 21 meses a los más de 140 parlamentarios que demandan desplazamientos, porque en este grupo no se incluyen, por supuesto,*

los parlamentarios por Bogotá, por Boyacá y por Cundinamarca quienes simplemente se les apoya a través del desplazamiento del vehículo blindado que se asigna a través de la unidad nacional de protección.” Nuevamente repite Amín: “se trata de 140 tiquetes por semana de sesión”.

Si el número de representantes a la cámara es de 165, ¿por qué el señor AMÍN habla de 140?, por una básica razón: excluye de los beneficiarios de pasajes a quienes NO necesitan desplazarse en avión a Bogotá, donde sesionan. El resaltado es del texto original¹⁵.

- Que, por otra parte, la tesis que se plantea en la solicitud de pérdida de investidura tiene justificación en la doctrina judicial expuesta por la Sección Segunda del Consejo de Estado¹⁶, que decidió que los congresistas que residen en Bogotá no son beneficiarios de la prima de localización y vivienda, por cuanto no tienen la necesidad de desplazarse ni pernoctar en Bogotá, que es el lugar en donde regularmente sesiona el Congreso de la República. Que esa misma lógica debe utilizar para decir que los congresistas que viven en Bogotá no necesitan tiquetes aéreos.

5.1.2. El apoderado judicial de **Jorge Alberto Méndez García** insistió en que está probada la indebida destinación de dineros públicos, de forma indirecta, pues el congresista Torres Monsalvo desconoció los artículos 123, 124 y 133 de la CP y el Decreto 870 de 1989, al punto que utilizó tiquetes sin tener la autorización respectiva y para viajar por fuera de Bogotá, que fue la circunscripción electoral por la que resultó elegido.

5.2. El congresista demandado

El apoderado judicial de Efraín Antonio Torres Monsalvo, Representante a la Cámara por Bogotá, insistió en los argumentos expuestos en la contestación, es decir, que la parte denunciante propuso una interpretación equivocada del artículo 4º del Decreto 870 de 1989, pues no es cierto que solo los congresistas que residen fuera de Bogotá tengan derecho a recibir tiquetes aéreos. Que dicho

¹⁵ Folios 552-553 del expediente.

¹⁶ Se refieren a la sentencia del 28 de febrero de 2013, dictada por la Sección Segunda, en el expediente 11001-03-25-000-2010-00058-00(0458-10), M.P. Gustavo Gómez Aranguren

decreto nunca tuvo como propósito establecer esa limitación y, por tanto, no puede aceptarse la interpretación que proponen los solicitantes.

Que, además, no puede perderse de vista que la tesis vigente del Consejo de Estado indica que los pasajes aéreos facilitan el cumplimiento de las funciones de los congresistas y que, en consecuencia, habrá indebida destinación de dineros públicos, de forma indirecta, cuando los tiquetes se destinen a un fin distinto. Que, de todos modos, en el sub lite, los 91 tiquetes a que se alude en la solicitud de pérdida de investidura se utilizaron para cumplir asuntos propios de la labor de congresista, situación que descarta el uso indebido de los billetes aéreos.

El congresista acusado agregó que no es cierto, como lo dicen los solicitantes, que la función del congresista se reduzca a la actividad legislativa, sino que incluye otras como la asistencia a “*reuniones con gremios, asociaciones, juntas comunales, aun siendo estos encuentros y reuniones en lugares distintos al de la circunscripción territorial para la cual fue elegido, partiendo de la premisa que la labor congresional es universal y expansiva y las leyes expedidas por el Congreso son de orden público y de carácter general, esto es, cobijan a todo el territorio nacional*”¹⁷.

5.3. El Ministerio Público

El señor agente del Ministerio Público pidió que se decrete la pérdida de investidura de Efraín Antonio Torres Monsalvo, Representante a la Cámara por Bogotá. Además, solicitó que se remitiera copias a la Procuraduría General de la Nación para que se investiguen las conductas de los funcionarios que intervinieron en la asignación de los pasajes aéreos del congresista demandado.

El siguiente es el resumen del concepto rendido por el Ministerio Público:

5.3.1. De manera preliminar, el Ministerio Público se refirió a la excepción de *inepta demanda* que propuso el Congresista Torres Monsalvo para pedir que se declare no probada, pues la solicitud cuenta con el suficiente fundamento fáctico y jurídico para que esta Corporación dicte decisión de fondo.

5.3.2. En cuanto al fondo del asunto, el Ministerio Público halló que,

¹⁷ Folios 614-615 del expediente.

conforme con la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁸, se cumplen los presupuestos para configurar la causal de indebida destinación de dineros públicos, de manera indirecta, así:

5.3.2.1. Que los tiquetes aéreos garantizan el traslado de los congresistas a Bogotá, que es el sitio de sesiones en el que normalmente se reúnen.

5.3.2.2. Que, de acuerdo con el primer inciso del artículo 4° del Decreto 870 de 1989, los congresistas tienen derecho a un tiquete semanal en periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias y a un tiquete mensual en épocas de receso. Pero que ese derecho no lo tienen los representantes a la Cámara por Bogotá, Cundinamarca y Boyacá, conforme con el criterio jurisprudencial expuesto por esta Corporación para el caso de la prima de localización y vivienda, pues estos congresistas no tienen que desplazarse a Bogotá, que es el lugar de las sesiones del Congreso¹⁹.

En palabras del Ministerio Público, no “*resulta razonable a la luz de los postulados constitucionales que propende por el uso eficiente de los recursos públicos, pues ellos (esto es, los representantes por esas circunscripciones) no requieren desplazarse hacia la ciudad de Bogotá para poder asistir a las sesiones ordinarias o extraordinarias del Congreso y cumplir con las funciones constitucionales y legales a su cargo, máxime cuando el domicilio del Representante se encuentra en la ciudad de Bogotá*”²⁰.

5.3.2.3. Que, de conformidad con el artículo 4° mencionado, los tiquetes adicionales para atender comisiones especiales sí requieren aprobación de las mesas directivas de las comisiones constitucionales permanentes, legales, reglamentarias o accidentales o cuando se trate de sesiones de la comisión interparlamentaria de crédito público.

5.3.2.4. Que, por otra parte, desde la expedición de la Ley 1318 de 2009, el director administrativo de la Cámara de Representantes tiene

¹⁸ En el concepto se aludió a la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el entendimiento de la causal denominada indebida destinación de dineros públicos, en especial, cuando se trata del uso de tiquetes aéreos.

¹⁹ El Ministerio Público transcribió aparte de la sentencia de la Sección Segunda relacionada con la legalidad del Decreto 801 de 1992, que estableció la llamada prima de localización y vivienda en favor de los congresistas.

²⁰ Folio 591 del expediente.

competencia para ordenar el gasto y la mesa directiva solo cumple funciones de orientación, coordinación y vigilancia, y, por ende, no tiene injerencia en la autorización de los tiquetes aéreos para los congresistas.

5.3.2.5. Que, en esa dinámica, el secretario general de la Cámara de Representantes envía la solicitud mensual de tiquetes aéreos al director administrativo para que se expidan los tiquetes semanales y el mensual a que alude el inciso primero del artículo 4 del Decreto 870 de 1989.

5.3.2.6. Que, con fundamento en lo anterior, es evidente que Efraín Antonio Torres Monsalvo incurrió en indebida destinación de dineros públicos, de manera indirecta, por las siguientes razones:

a) Que en el proceso se encuentra la relación de 113 solicitudes que el congresista Torres Monsalvo, que se discriminan así: **i)** 67 tienen justificación por motivos propios del cargo; **ii)** 10 tienen origen en comisiones especiales autorizadas, y **iii)** 36 se justificaron en la necesidad de asistir a conferencias, foros y a la socialización de iniciativas legislativas.

b) Que, en todo caso, el congresista Torres Monsalvo no tenía derecho a utilizar el tiquete mensual en sesiones ordinarias y extraordinarias y a uno en periodo de receso, pues el inciso primero del artículo 4 del Decreto 870 de 1989 no incluye a los representantes a la Cámara por Bogotá, Cundinamarca y Boyacá.

c) Que, a lo sumo, el congresista demandado podía solicitar justificadamente la expedición de tiquetes para atender las “*funciones congresionales, como invitaciones a foros, congresos, encuentros académicos, socialización del alcance de iniciativas que se están tramitando en el Congreso, como lo ratifica el Secretario General de la Cámara de Representantes y ello debió realizarse de conformidad con el procedimiento previsto para ello, es decir, mediante aprobación por la plenaria de la respectiva Corporación, lo cual no sucedió en el presente caso, pues sólo 10 tiquetes de la totalidad que se expedieron fueron autorizados mediante proposición aprobada por la respectiva plenaria de la Corporación y 36 de ellos, a pesar de contar con cartas de invitación no tenían la debida aprobación por la plenaria de la Corporación*”²¹.

II. CONSIDERACIONES

²¹ Folio 606 del expediente.

1. Competencia

La Sala Plena es competente para decidir, en única instancia, la solicitud de pérdida de investidura de congresistas, conforme con los artículos 184 y 237 (numeral 5) CP, 1° de la Ley 144 de 1994 y 37 (numeral 7) de la Ley 270 de 1996.

Como las solicitudes acumuladas cumplieron los requisitos legales y el trámite se surtió de conformidad con las reglas propias de este tipo de procesos sancionatorios, es procedente el estudio de fondo del asunto, que no es otro que el de determinar si el señor Efraín Antonio Torres Monsalvo incurrió en destinación indebida de dineros públicos.

2. Cuestión preliminar. De la excepción de *inepta demanda* propuesta por el congresista Torres Monsalvo

El literal c) del artículo 4° de la Ley 144 de 1994 establece que en la solicitud debe invocarse “la causal por la cual se solicita la pérdida de la investidura y; su debida explicación”. Esa exigencia supone, como es obvio, que la conducta denunciada esté prevista como causal de pérdida de investidura de congresista e impone la obligación al solicitante de ofrecer razones fácticas y jurídicas que demuestren que la conducta encaja en la causal que invoca.

Empero, no basta con que la causal se identifique formalmente en la solicitud, es decir, que simplemente se mencione la norma que consagra las causales de pérdida de investidura. Lo importante es que el denunciante cumpla con la carga de explicar con precisión los fundamentos de hecho y de derecho en que se funda la solicitud de pérdida de investidura frente al congresista.

Que la pérdida de investidura sea una acción pública, esto es, que pueda ser ejercida por cualquier ciudadano, no significa que la solicitud pueda presentarse sin ningún rigor jurídico y por fuera de un marco razonable sujeto al ordenamiento propio de toda acción judicial. Todo lo contrario, esa exigencia cobra mayor importancia, porque la institución de la pérdida de investidura cuestiona la conducta del ciudadano que ha recibido una investidura pública y pone en duda la dignidad para ejercer como congresista, al punto que quedan así comprometidos

los derechos fundamentales al buen nombre y el derecho a ser elegido del acusado.

La solicitud de pérdida de investidura, entonces, viene a ser una especie de acusación que debe formularse con la mayor precisión posible no solo para que el congresista pueda ejercer los derechos de defensa y contradicción, sino para que el juez cuente con un marco delimitado y examine la conducta del congresista, se insiste, a la luz del régimen jurídico de la pérdida de investidura y frente a los hechos de la solicitud.

En la sentencia C-273 de 2012, la Corte Constitucional consideró que las garantías de defensa y contradicción son las que mayor riesgo corren en el proceso de pérdida de investidura —tesis que aquí acoge la Sala Plena—, “*pues, a más del corto tiempo que se tiene para responder la demanda —tres días, de acuerdo con el art. 9º de la ley 144 de 1994—, sería una carga desproporcionada el no tener claridad sobre el concepto de la acusación, en orden a establecer con precisión cuál es el camino para controvertir, matizar o, simplemente, aceptar lo expresado en la solicitud*”. La Corte explicó que:

(...) la exigencia de debida explicación de la forma en que para el caso concreto opera la causal invocada, no sólo i) no resulta una exigencia desproporcionada para quien solicita el levantamiento de la investidura de un miembro del Congreso; sino que, además, ii) supone una garantía al derecho de defensa del sujeto pasivo de dicha solicitud, pues sabrá de forma específica cómo, en concepto del demandante, una situación fáctica dada encuadra dentro de una causal de pérdida de investidura.

Contrario sensu, la indeterminación de cómo unos hechos expuestos en el escrito de demanda implican la concreción de una causal de pérdida de investidura, obligaría al demandado a suponer, a presumir e, incluso, adivinar las razones, los matices y el camino argumentativo de la posible acusación y, además, a defenderse de la misma. Esto a todas luces ubica al derecho a la defensa ante un riesgo desproporcionado, no sólo por el doble trabajo de hacer cábala sobre la acusación y responderlas en la contestación de la demanda, sino, además, porque es posible que el juez natural de la causa entienda de forma diferente el sentido de la acusación y, por consiguiente, convierta en fútil la defensa del sujeto pasivo en el proceso de pérdida de investidura.

En el sub lite, en la contestación, el congresista Efraín Antonio Torres Monsalvo propuso la excepción de *inepta demanda*, porque estima que la solicitud presentada por Martha Mireya Pabón Páez y Jorge Alberto Méndez García carecen de sustento fáctico y están estructuradas desde de simples apreciaciones personales.

La Sala Plena no comparte el argumento propuesto por el congresista acusado, pues, como quedó expuesto en el capítulo de antecedentes de esta providencia, la solicitud de pérdida de investidura está fundada en la supuesta indebida destinación de dineros públicos, que, en general, los denunciantes hacen consistir en el uso indebido de tiquetes aéreos por parte del congresista Efraín Antonio Torres Monsalvo para viajar fuera de Bogotá, pese a que fue elegido como Representante a la Cámara por Bogotá y no tendría así derecho a usar los tiquetes aéreos, conforme con el artículo 4º del Decreto 870 de 1989.

La Sala estima que los fundamentos fácticos y jurídicos expuestos en la denuncia son serios y pertinentes, y habilitan a esta Corporación a decidir de fondo la solicitud de pérdida de investidura de congresista del señor Efraín Antonio Torres Monsalvo, que actualmente ejerce como Representante a la Cámara por Bogotá.

No prospera la excepción de *inepta demanda*.

3. Cuestión de fondo

3.1. Problema jurídico

La Sala Plena debe decidir el siguiente problema jurídico:

¿El congresista Efraín Antonio Torres Monsalvo, Representante a la Cámara por Bogotá, incurrió en indebida destinación de dineros públicos cuando utilizó 113 tiquetes aéreos pagados por la Cámara para desplazarse desde Bogotá a otras ciudades del país?

La Sala anticipa que resolverá de manera negativa ese interrogante. El señor Efraín Antonio Torres Monsalvo utilizó dichos tiquetes para atender las funciones propias del cargo de Representante a la Cámara por Bogotá y, por ende, no

prosperará la solicitud de pérdida de investidura, bajo la causal de indebida destinación de dineros públicos.

Para resolver ese problema jurídico, primero, la Sala reiterará la jurisprudencia frente al alcance de la causal de pérdida de investidura denominada indebida destinación de dineros públicos²². Seguidamente, descenderá a estudiar la acusación que han formulado Martha Mireya Pabón Páez y Jorge Alberto Méndez García contra Efraín Antonio Torres Monsalvo, por haber incurrido presuntamente en indebida destinación de dineros públicos, por uso indebido de pasajes aéreos.

3.1.1. Elementos de la causal de pérdida de investidura denominada indebida destinación de dineros públicos. Reiteración de jurisprudencia

Los artículos 183-4 CP y 296-4 de la Ley 5 de 1992 prevén que la indebida destinación de dineros públicos es causal de pérdida de investidura para los congresistas.

La doctrina judicial de la Corporación ha establecido que la indebida destinación de dineros públicos se puede dar de manera directa o indirecta. Es directa cuando el congresista actúa como ordenador del gasto y destina indebidamente el dinero, bien sea para obtener finalidades particulares o para destinarlo a fines distintos. Y es indirecta cuando la conducta del congresista propicia una destinación distinta, a pesar de que el gasto haya sido debidamente ordenado.

Recientemente, en la sentencia del 14 de julio de 2015²³, la Sala Plena se refirió a las providencias más destacadas sobre la causal de indebida destinación de dineros públicos y concluyó que la causal se configura, por lo menos, en los siguientes casos:

²² Con todo, el magistrado sustanciador se reserva el derecho a aclarar el voto sobre el alcance de la causal de indebida destinación de dineros públicos, tal y como lo ha venido haciendo en otros casos.

La ponencia se elabora de acuerdo con la posición unificada que hoy en día tiene la Sala Plena sobre la causal de indebida destinación de dineros públicos.

²³ Expediente 11001-03-15-000-2012-01350-00, M.P. Ramiro Pazos Guerrero. Reiterada recientemente por la Sala Plena en la sentencia del 1º de noviembre de 2016, expediente 11001-03-15-000-2012-02013-00, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

- i) Cuando el congresista destina el dinero público a objetos, actividades o propósitos no autorizados por la Constitución, la ley o el reglamento.
- ii) Cuando el congresista destina dinero público a objetos, actividades o propósitos autorizados, pero que son diferentes a aquellos fines que se encuentran asignados.
- iii) Cuando la destinación indebida del dinero público la hace el congresista para obtener un beneficio patrimonial (o de cualquier otro tipo) personal o para un tercero.

En esa sentencia también se hizo mención al alcance de la expresión “dineros públicos”, al punto que se reiteró que la causal debe interpretarse y que el énfasis interpretativo debe hacerse en la expresión “indebida destinación”, mas no en qué fue lo que el congresista destinó indebidamente, si dinero, bienes o servicios²⁴.

Por ser ilustrativo para reiterar jurisprudencia, la Sala transcribe *in extenso* los apartes de la sentencia del 14 de julio de 2015:

De otro lado, la Sala, sobre el alcance de la noción de dineros públicos, ha señalado²⁵:

En relación con el elemento “dineros públicos” el Consejo de Estado ha acogido interpretaciones que van desde la limitación de este concepto a “un símbolo”, “un medio de cambio económico” hasta señalar que “no es posible extender o ampliar su alcance a todo bien o servicio cuantificable en dinero, es decir, aquellos bienes que tienen un precio, un valor de cambio establecido”, porque la norma se refiere a dineros públicos y no a bienes públicos o fiscales. En los últimos años, el Consejo de Estado ha ampliado el concepto, comprendiendo dentro de la causal que se analiza, la existencia de instrumentos idóneos para la desviación de dineros públicos como ha ocurrido con la autorización y celebración de contratos

²⁴ Justamente en el alcance de la expresión “dineros públicos” radica la divergencia del magistrado sustanciador y, por ende, presentará la aclaración de voto.

²⁵ “Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 13 de noviembre de 2001, exp. 2001-0101-01 (PI), M.P. Ligia López Díaz.”

estatales, la entrega de anticipos a los contratistas y las autorizaciones para realizar pagos de salarios.

No obstante esta posición jurisprudencial, han existido voces dentro de la misma Corporación que han pretendido ampliar el concepto de dineros públicos a la hacienda pública, entendida como el “conjunto de haberes, bienes, rentas, impuestos, etc., correspondientes al Estado para satisfacer las necesidades de la Nación”²⁶. También se ha llamado la atención en la necesidad de no limitar el concepto a la idea de “moneda”, para evitar “que la prohibición constitucional quede vaciada de contenido”²⁷. En relación con los billetes de pasaje públicos se ha considerado que el utilizarlos para fines distintos o por personas diferentes del Congresista puede generar la causal de indebida destinación de recursos públicos²⁸. Se ha estimado que los dineros públicos -en plural- son el género y hacen relación a su representación “porque la Hacienda Pública se nutre de dineros provenientes de los impuestos, las tasas, las contribuciones, las cuotas parafiscales, los recursos provenientes del crédito interno y externo, entre otros, y todos estos dineros pueden estar representados en moneda, nacional o extranjera, en recursos financieros o en bienes y servicios... No tendría lógica ni sería equitativo que pueda perderse la investidura porque se destinen indebidamente los dineros representados en moneda, mientras que tratándose de bienes o recursos de capital o de servicios, que los representan, no se cause la indignidad ni se evidencie la falta de honestidad de quienes malversen los dineros públicos, es decir, la hacienda pública”²⁹.

Más adelante, la providencia en cita, propone la posición, que hasta el momento es la que ha tenido respaldo por la jurisprudencia de la Corporación, sobre el alcance del concepto de dineros públicos, al señalar³⁰:

²⁶ “Cita original: Salvamento de voto del Consejero Libardo Rodríguez a la Sentencia AC- 4734 del 2 de julio de 1997, M.P. Dr. Germán Ayala.”

²⁷ “Cita original: Salvamento de voto del Consejero Manuel Urueta a la sentencia del 2 de julio de 1997, expediente AC-4734, M.P. Dr. Germán Ayala.”

²⁸ “Cita original: Aclaración de voto del Consejero Tarcicio Cáceres a la Sentencia AC-11854 del 6 de marzo de 2001, M.P. Dr. Delio Gómez.”

²⁹ “Cita original: Aclaración de voto de la Consejera Ligia López Díaz a la Sentencia AC- 11.759 del 5 de junio de 2001, M.P. Dr. Manuel Urueta.”

³⁰ “Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 13 de noviembre de 2001, exp. 2001-0101-01 (PI), M.P. Ligia López Díaz.”

La Sala ha adoptado una postura interpretativa, del concepto jurídico de dineros públicos que permite, dentro de la vocación constitucional, hacer efectivas las acciones e instituciones que buscan imprimirle transparencia a la actividad pública.

En efecto, con la consideración del concepto “dineros públicos” restringida al tema monetario, únicamente los ordenadores del gasto podrían ser requeridos por su destinación indebida, es decir se trataría de una norma que hasta 1994 habría estado destinada exclusivamente a la perdida de investidura de los miembros de las Mesas Directivas de la Cámara y del Senado, esto es, en cada vigencia, a seis personas, toda vez que de conformidad con el artículo 40 de la ley 5^a de 1992, “La Mesa Directiva de cada Cámara se compondrá de un Presidente y dos Vicepresidentes” y según el artículo 91 de la ley 38 de 1989 “En el Congreso Nacional la facultad de ordenar los gastos la ejercerán por separado las mesas directivas de cada Cámara”. Esta norma fue subrogada por la ley 174 de 1994 y compilada en el Decreto Orgánico del Presupuesto, D.111 de 1996, artículo 110, en el que se dispone que las facultades de ordenación del gasto “estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo” y que se ejercerán de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes. Por lo tanto, a partir de 1995, la causal se limitaría a 2 personas por vigencia: Los Presidentes de la Cámara y del Senado o a quienes ellos deleguen conforme a la ley.

Es por ello que el Consejo de Estado ha decretado la pérdida de investidura no solamente ante la indebida destinación de dineros públicos causada por los congresistas cuando actúan como ordenadores del gasto, sino en situaciones donde se utilizan instrumentos idóneos para cambiar la destinación de los dineros públicos como ha ocurrido frente a la contratación pública³¹, los anticipos³² y las autorizaciones³³.

³¹ “Cita original: Sentencia de 23 de mayo de 2000, Expediente AC-9878, M.P. Alejandro Ordóñez Maldonado, demandado Luis Norberto Guerra Vélez, Primer Vicepresidente de la Cámara de Representantes; sentencia de 30 de mayo de 2000, Expediente AC-9877, M.P. Germán Rodríguez Villamizar, demandado Octavio Carmona Salazar, Segundo Vicepresidente de la Cámara de Representantes; sentencia de 5 de febrero de 2001, expedientes acumulados AC-10528 y AC-10967, M.P. Germán Ayala Mantilla, demandado Juan Ignacio Castrillón Roldán, Vicepresidente de la Cámara de Representantes.”

³² “Cita original: Sentencia de 8 de agosto de 2001, expedientes acumulados AC-10966 y AC-11274, M.P. Reinaldo Chavarro Buriticá, demandado Darío Saravia Gómez, Representante a la Cámara.”

³³ “Cita original: Sentencia de 8 de agosto de 2001, expediente AC-12546, M.P. Elena Giraldo Gómez, demandado Luis Alfonso Hoyos Aristizabal, Senador.”

La Sala considera entonces que los dineros públicos, es decir, el caudal del Estado conformado por los impuestos, las tasas, las contribuciones y los recursos del capital deben cumplir la destinación prevista en el respectivo Presupuesto, de suerte que se haga efectivo el mandato del artículo 345 de la Constitución Política.

El énfasis interpretativo de la causal no ha de colocarse sobre la expresión “dineros públicos” sino sobre la forma en que se puede llevar a cabo su correcta destinación. 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 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.

Toda vez que la Constitución Política al instituir como causal de pérdida de investidura la “Indebida destinación de dineros públicos”, no estableció que la misma tenía que ser DIRECTA, es plausible que esta destinación pueda ser INDIRECTA, como lo ha aceptado la Corporación en los casos señalados atrás.

Entonces, la Sala de acuerdo con el Ministerio Público, considera que la indebida destinación de dineros públicos -aún entendida bajo el criterio jurisprudencial exclusivamente monetario -, se configura no solamente cuando el congresista, en ejercicio de su cargo, “traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento”, utilizando, aplicando o destinando directa e indebidamente los valores monetarios, sino también cuando utiliza intangibles o contratos como instrumentos para desviar los dineros públicos a fines distintos de los previstos en las disposiciones legales y reglamentarias.

En esta última hipótesis se presentará una indebida destinación de los dineros públicos en forma indirecta, toda vez que su utilización no autorizada, constituye una desviación de los recursos estatales, un gasto evidentemente no autorizado en objetivos diferentes del interés público. La indebida destinación indirecta se materializa en que los dineros públicos destinados para el cumplimiento de las funciones del congresista terminan beneficiando a terceras personas ajenas al mencionado objetivo (se destaca).

De lo expuesto, sin desconocer que la providencia arriba citada ha tenido interpretaciones donde se sostiene que amplió el concepto de dineros públicos³⁴, lo cierto es que su alcance no está cimentado en ese concepto, al punto que advierte que aún en el entendimiento “exclusivamente monetario” de dinero público, la causal se configuraría de forma directa e indirecta, pero alrededor del concepto de “indebida destinación”, no así frente al de dinero público.

Efectivamente, la sentencia al definir el concepto de dinero público, además de describir las posturas que sobre el particular ha desarrollado la Corporación, que pasan desde un entendimiento restringido hasta uno amplio, concluye que el factor determinante es el de la destinación indebida.

De lo arriba expuesto, se sigue que la interpretación en sentido amplio en la sentencia en comento, es el concepto de indebida destinación, tanto que se pone de presente que no fue restringido por el constituyente, razón por la cual la Corporación tampoco lo ha hecho en sus interpretaciones, so pena de desconocer el principio de interpretación hermenéutica que así lo impide; por el contrario, la Sala ha entendido como indebida destinación los casos en que el Congresista, sin ser ordenador del gasto, utiliza instrumentos idóneos para cambiar la destinación

³⁴ “Salvamentos de voto unificados de los Consejeros de Estado doctores Juan Ángel Palacio Hincapié, Germán Ayala Mantilla y Germán Rodríguez Villamizar, respecto de la sentencia del 13 de noviembre de 2001, citada en el anterior pie de página. En esa oportunidad, precisaron: “La jurisprudencia del Consejo de Estado, ha sido reiterativa en el sentido de considerar que la causal de indebida destinación de dineros públicos no es posible extenderla o ampliarla a todo bien o servicio cuantificable en dinero, sino que debe limitarse, en los mismos términos en que lo expresa la Constitución, a aquellos eventos en que se dispone de “dineros públicos”, concepto eminentemente monetario que es restrictivo y de ninguna manera comprende otros bienes o especies diferentes al medio monetario. En este mismo sentido, el Diccionario de la Real Academia Española define el término dinero como “moneda corriente”. De otro lado, con la decisión de la Sala Plena adoptada en la sentencia de la referencia no sólo se amplía una causal para volverla genérica, sino que se olvida que el proceso de Pérdida de Investidura también es un proceso sancionatorio sometido al principio doctrinal universal de que “no hay delito sin ley preexistente al hecho que se le imputa”, con lo cual se hacen merecedores de una sanción a inculpados por la jurisprudencia que la Ley no quiso sancionar”.

de los dineros públicos como ha ocurrido frente a la contratación pública³⁵, los anticipos³⁶ y las autorizaciones³⁷.

Incluso, lo ha entendido así, en los eventos de cesión de tiquetes aéreos³⁸, la asignación de funciones distintas a los funcionarios públicos de las Unidades de Trabajo Legislativo³⁹, el desarrollo de funciones a esos mismos funcionarios en lugares diferentes al sitio de trabajo y por motivaciones que no consultan el servicio público⁴⁰, entre otros.

Efectivamente, en el caso de los tiquetes aéreos, desarrollada en la posición citada textualmente, se decretó la pérdida de investidura de un Congresista que propició la destinación indebida de dineros públicos, al ceder a terceras personas ajena al Congreso, los billetes de pasaje adquiridos por la Cámara de Representantes con dineros públicos; igual decisión se adoptó respecto del desarrollo de funciones de los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo en lugares distintos al sitio de trabajo, concretamente en el exterior, y por motivaciones que no consultan el servicio público⁴¹, en el cual se volvió a reiterar

³⁵ "Cita original: Sentencia de 23 de mayo de 2000, Expediente AC-9878, M.P. Alejandro Ordóñez Maldonado, demandado Luis Norberto Guerra Vélez, Primer Vicepresidente de la Cámara de Representantes; sentencia de 30 de mayo de 2000, Expediente AC-9877, M.P. Germán Rodríguez Villamizar, demandado Octavio Carmona Salazar, Segundo Vicepresidente de la Cámara de Representantes; sentencia de 5 de febrero de 2001, expedientes acumulados AC-10528 y AC-10967, M.P. Germán Ayala Mantilla, demandado Juan Ignacio Castrillón Roldán, Vicepresidente de la Cámara de Representantes. En estas oportunidades se juzgó la conducta de unos Congresistas, quienes en su calidad de miembros de la mesa directiva de la Cámara de Representantes, dispusieron y avalaron una serie de contrataciones, desconociendo lo establecido en las normas presupuestales y los principios de la contratación pública."

³⁶ "Cita original: Sentencia de 8 de agosto de 2001, expedientes acumulados AC-10966 y AC-11274, M.P. Reinaldo Chavarro Buriticá, demandado Darío Saravia Gómez, Representante a la Cámara. En esta oportunidad, se probó que los dineros públicos pagados a un contratista a título de anticipo fueron destinados al pago de comisiones por la adjudicación del contrato a favor del congresista demandado y, en consecuencia, se declaró la pérdida de investidura."

³⁷ "Cita original: Sentencia de 8 de agosto de 2001, expediente AC-12546, M.P. Elena Giraldo Gómez, demandado Luis Alfonso Hoyos Aristizabal, Senador."

³⁸ "Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 13 de noviembre de 2001, exp. 2001-0101-01 (PI), M.P. Ligia López Díaz."

³⁹ "Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia de 20 de septiembre de 2011, exp. 110010315000201001357-00 (PI); M.P. Ruth Stella Correa Palacio, actor: Fernando Augusto Ramírez Guerrero, demandado: Luis Enrique Salas Moisés"

⁴⁰ "Cita original: Sentencia de 8 de agosto de 2001, expediente AC-12546, M.P. Elena Giraldo Gómez, demandado Luis Alfonso Hoyos Aristizabal, Senador."

⁴¹ "Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 8 de agosto de 2001, expediente AC-12546, M.P. Elena Giraldo Gómez, demandado Luis Alfonso Hoyos Aristizabal, Senador. En esa oportunidad, la fundamentación dogmática fue la siguiente: "a.1. Dicha causal se encuentra prevista, de una parte, en el numeral 4 del artículo 183 de la Constitución Política el cual expresa que "Los congresistas perderán su investidura: () 4. Por indebida destinación de dineros públicos" y, de otra parte, en la

el concepto de indebida destinación directa e indirecta; asimismo, se procedió en los asuntos de asignación de funciones distintas a los funcionarios públicos de las

ley 5^a de 1992 (num. 4 del art. 296). // Su alcance lo ha deducido la Sala del significado de las expresiones jurídico - normativas que la contienen y de acuerdo con la ley 153 de 1887 que enseña que las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio (art. 28). // El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la palabra "destinación" como acción y efecto de "destinar", expresión que a su vez significa ordenar, señalar o determinar una cosa para algún fin o efecto. Esa expresión en sentido figurado es equivalente a "aplicar"; y define la palabra "indebido" como aquello que no es obligatorio ni exigible o que es ilícito, injusto y falso de equidad. // a.2. Partiendo del sentido natural que se les debe dar a las palabras, la Sala en sentencia del 30 de mayo de 2000 entendió por "destinación indebida" "() desde el punto de vista jurídico () cuando quiera que recae o se aplica a un fin o propósito distinto, o contrario al que legal o reglamentariamente se encuentra previsto o destinado a un determinado bien, o cuando versa sobre algo prohibido, ilícito o injusto, o innecesario". // El alcance de lo indebido hace alusión a la transgresión del ideal de conducta previsto en las normas sobre la destinación del dinero público: basta con que el congresista destine indebidamente dineros públicos, en forma directa o indirecta. La Sala precisó en sentencia de 19 de octubre de 1994 que no es de la esencia que la conducta de dicho servidor público sea constitutiva o esté tipificada en la ley penal; señaló: // "() la indebida destinación de dineros públicos no necesariamente se configura, ni mucho menos exclusivamente, porque la utilización, ordenación o aplicación de esos específicos dineros públicos por parte del congresista, se realice en forma ilícita, esto es, con transgresión de los linderos del derecho penal. En otros términos, no es de la esencia, ni tampoco el único comportamiento para la estructuración de dicha causal, que la conducta del congresista sea constitutiva o esté tipificada en la ley penal como hecho punible. // Igualmente, la Sala en el fallo citado antes, de 30 de mayo de 2000, definió el elemento tipificador de la causal de indebida destinación de dineros públicos; para ello analizó la conducta funcional del servidor público frente a la finalidad de la institucionalización de la causal y concluyó que estas deben ser contrarias a la Constitución, a la ley y/o a los reglamentos: // "() el elemento tipificador de la causal de pérdida de investidura en referencia, está en el hecho de que el congresista, en su condición de servidor público, que lo es (art. 123 de la Constitución), con su conducta funcional, al ejercer las competencias de las que ha sido revestido, traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales pre establecidos en la Constitución, la ley o el reglamento, para destinar los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados, o a otros sí autorizados pero diferentes a aquellos para los cuales se encuentran asignados, o cuando aplica tales recursos a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas, o cuando la finalidad es obtener un incremento patrimonial personal o de terceros, o cuando pretende derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas, etc. // En los eventos como los antes indicados, la conducta del congresista bien puede ser delictiva o no, ajustada o no a un procedimiento legal de ordenación del gasto o de contratación, pero, su finalidad es otra muy distinta a la señalada en la Constitución, la ley o los reglamentos". // La configuración de la causal en comento, como también la de tráfico de influencias, no está condicionada a la existencia de sentencia penal condenatoria previa; así lo decidió la Corte Constitucional en el fallo proferido el día 14 de julio de 1994, mediante el cual declaró inexistente el parágrafo 2º del artículo 296 de la ley 5a de 1992; sostuvo: // "Para la Corte, el tipo de responsabilidad política de carácter disciplinario exigible al congresista que incurriera en la comisión de una de las conductas que el Constituyente erigió en causa de pérdida de la investidura, es perfectamente diferenciable y separable de la penal que la misma pudiere también originar, por haber ocurrido en un delito, independientemente de la acción penal (). // Agrégase a lo anterior que la existencia de estos dos tipos de responsabilidad separables y autónomas es, por lo demás, lo congruente con las razones que inspiraron al Constituyente para consagrar, con los propósitos que ya se mencionaron, un sistema más severo que estuviese a disposición de los ciudadanos, para sancionar los comportamientos que atenten contra la dignidad de la investidura de congresista, alejada de cualquier proceso previo de carácter penal' Destacado por fuera del texto original. // a.3. Se puede concluir que son supuestos jurídicos de hecho para la configuración de la causal, que se demuestre concurrentemente que el Congresista en su condición de servidor público, incurrió en alguna de las siguientes conductas: // * distorsionó o cambió los fines y cometidos estatales consagrados en la Constitución, la ley o el reglamento; // * destinó los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados o a otros si autorizados pero diferentes a aquellos para los cuales se encuentran asignados; // * aplicó los recursos a materias prohibidas, no necesarias o injustificadas; // * persiguió la finalidad de obtener un incremento patrimonial personal o de terceros; y/o // * pretendió derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas".

Unidades de Trabajo Legislativo⁴². Esta última decisión fue recientemente confirmada y reiterada, bajo las razones ya expuestas en la sentencia del 8 de agosto de 2001. Por su importancia ilustrativa se citan in extenso, así⁴³:

La indebida destinación de dineros públicos⁴⁴.

De acuerdo con la Jurisprudencia reiterada de la Corporación, esta causal de pérdida de investidura se presenta cuando el Congresista, en su condición de servidor público, con su conducta funcional, al ejercer las competencias de las que ha sido revestido: i) traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales establecidos en la Constitución Política, la ley o el reglamento, para destinar⁴⁵ los dineros públicos⁴⁶ a objetos, actividades o propósitos no autorizados o a otros sí autorizados pero diferentes de aquellos para los cuales se encuentran asignados; ii) aplica tales recursos (sic) a materias expresamente prohibidas, no necesarias o

⁴² "Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia de 20 de septiembre de 2011, exp. 110010315000201001357-00 (PI); M.P. Ruth Stella Correa Palacio. En esa ocasión, la Corporación declaró la pérdida de investidura de un Congresista porque *"indujo a los miembros de su unidad de trabajo legislativo a hacer contribuciones a su favor y a través suyo, a favor del movimiento o partido político al cual pertenece y destinó indebidamente los dineros públicos con los cuales se pagaban los salarios de aquéllos a actividades ajenas a las que debían cumplir en apoyo de la labor legislativa que correspondía al Representante"*.

⁴³ "Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 4 de septiembre de 2012, exp. 11001-03-15-000-2011-00616-00(PI), M.P. Mauricio Fajardo Gómez. En esa ocasión, se juzgó la conducta de un Congresista que pidió un vehículo oficial adicional y lo dispuso para el uso de su hija, quien se accidentó en momentos en que conducía dicho automotor."

⁴⁴ "Cita original: En relación con esta causal de pérdida de investidura de Congresistas, se reiteran las consideraciones expuestas en reciente sentencia de 20 de septiembre de 2011, exp. 110010315000201001357-00 (PI); M.P. Ruth Stella Correa Palacio, actor: Fernando Augusto Ramírez Guerrero, demandado: Luis Enrique Salas Moisés."

⁴⁵ "Cita original: La Sala, en sentencia de 30 de mayo de 2000, exp. AC-9877, C.P. Germán Rodríguez Villamizar, precisó el concepto "destinar" al que se refiere el artículo 183-4 de la Constitución "significa ordenar, señalar, aplicar o determinar una cosa para algún fin o efecto; por consiguiente, desde el punto de vista jurídico, aquélla se torna indebida, cuando quiera que recae o se aplica a un fin o propósito distinto, o contrario al que legal o reglamentariamente se encuentra previsto o destinado un determinado bien, o cuando versa sobre algo prohibido, ilícito o injusto, o innecesario ... Entre la gama de conductas que pueden dar lugar a la causal en cuestión, si bien algunas de ellas al tiempo se encuentran definidas en la legislación penal como delitos, tales como el peculado (por apropiación, por uso, o por aplicación oficial diferente (...) el enriquecimiento ilícito (...), el interés ilícito en la celebración de contratos (...), el trámite de contratos sin observancia de los requisitos legales (...), ellas no son las únicas a las que se refiere el numeral 4º del artículo 183 de la Constitución, por cuanto existen otras más que perfectamente pueden quedar comprendidas en esta específica causal de pérdida de investidura, en tanto consistan en la aplicación de dineros públicos a una finalidad o propósito diferente o contrario al legal o reglamentariamente pre establecido, sin que necesariamente las mismas estén tipificadas como delitos".

⁴⁶ "Cita original: Ha considerado la Sala que la expresión "dineros públicos" contenida en la norma constitucional citada debe entenderse como "el caudal del Estado conformado por los impuestos, las tasas, las contribuciones y los recursos del capital [los cuales] deben cumplir la destinación prevista en el respectivo Presupuesto, de suerte que se haga efectivo el mandato del artículo 345 de la Constitución Política". Sentencia de 13 de noviembre de 2001, exp. 11001-03-15-000-2001-0101-01(PI), C.P. Ligia López Díaz."

*injustificadas; iii) actúa con la finalidad de obtener un incremento patrimonial personal o de terceros; iv) pretende derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas*⁴⁷.

Ha precisado la Sala, además, que se incurre en una indebida destinación de dineros públicos, de manera directa, al aplicar los recursos correspondientes a propósitos prohibidos, no autorizados, injustificados o innecesarios; de manera indirecta, cuando los dineros se aplican a fines diferentes de los que justificaron la disposición del gasto.

*Por lo tanto, la Jurisprudencia de esta Corporación ha puntualizado que en dicha prohibición pueden incurrir tanto el ordenador del gasto, como cualquier otro Congresista cuando cambia la destinación de los recursos públicos*⁴⁸.

Desde hace más de una década, la Sala ha sido del criterio según el cual la indebida destinación de dineros públicos debe ser entendida desde su finalidad y que, en consecuencia, para que se configure esa causal

“... basta con que el Congresista destine indebidamente dineros públicos, en forma directa o indirecta. La Sala en el fallo de 30 de mayo de 2000 definió el elemento tipificador de la causal de indebida destinación de dineros públicos; para ello analizó la conducta funcional del servidor público frente a la finalidad de la institucionalización de la causal y concluyó que estas deben ser contrarias a la Constitución, a la ley y/o a los reglamentos:

“... el elemento tipificador de la causal de pérdida de investidura en referencia, está en el hecho de que el congresista, en su condición de servidor público, que lo

⁴⁷ “Cita original: Ver, sentencias de 30 de agosto de 2005, exp. 11001-03-15-000-2002-00250-01(REVPI), C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; de 30 de mayo de 2000, exp. AC-9877; de 5 de septiembre de 2000, AC-9877, C.P. Germán Rodríguez Villamizar; de 23 de abril de 2001, AC-12591, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; de 24 de febrero de 2004, PI 1149, C.P. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez y de 12 de julio de 2005, exp. PI-00334, C.P. Jesús María Lemos Bustamante, entre otras.”

⁴⁸ “Es por ello que el Consejo de Estado ha decretado la pérdida de investidura tanto por la indebida destinación de dineros públicos causada por los Congresistas cuando actúan como ordenadores del gasto, como en situaciones donde se utilizan instrumentos idóneos para cambiar la destinación de los dineros públicos; por ejemplo, en sentencias de 23 de mayo de 2000, exp. AC-9878, C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado; de 30 de mayo de 2000, exp. AC-9877, C.P. Germán Rodríguez Villamizar; de 5 de febrero de 2001, exps. AC-10528 y AC-10967, C.P. Germán Ayala Mantilla; de 8 de agosto de 2001, exps. AC-10966 y AC-11274, C.P. Reinaldo Chavarro Buriticá; de 8 de agosto de 2001, exp. AC-12546, C.P. María Elena Giraldo Gómez y de 13 de noviembre de 2001, exp. 11001-03-15-000-2001-0101-01, C.P. Ligia López Díaz.”

es (art. 123 de la Constitución), con su conducta funcional, al ejercer las competencias de las que ha sido revestido, traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales pre establecidos en la Constitución, la ley o el reglamento, para destinar los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados, o a otros sí autorizados pero diferentes a aquellos para los cuales se encuentran asignados, o cuando aplica tales recursos a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas, o cuando la finalidad es obtener un incremento patrimonial personal o de terceros, o cuando pretende derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de tercera personas, etc.

“En los eventos como los antes indicados, la conducta del Congresista bien puede ser delictiva o no, ajustada o no a un procedimiento legal de ordenación del gasto o de contratación, pero, su finalidad es otra muy distinta a la señalada en la Constitución, la ley o los reglamentos”⁴⁹.

Se puede concluir que son supuestos jurídicos de hecho para la configuración de la causal, que se demuestre concurrentemente que el Congresista en su condición de servidor público, incurrió en alguna de las siguientes conductas: -distorsionó o cambió los fines y cometidos estatales consagrados en la Constitución, la ley o el reglamento; - destinó los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados o a otros sí autorizados pero diferentes a aquellos para los cuales se encuentran asignados;- aplicó los recursos a materias prohibidas, no necesarias o injustificadas;- persiguió la finalidad de obtener un incremento patrimonial personal o de terceros; y/o - pretendió derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de tercera personas”⁵⁰.

Posteriormente, la Sala se refirió a la aludida causal para efectos de precisar que la determinación de su alcance <<no ha de colocarse sobre la expresión ‘dineros públicos’ sino sobre la forma en que se puede llevar a cabo su correcta destinación>>:

⁴⁹ “Cita original: Expediente AC-9877. Actor: Emilio Sánchez Alsina. Demandado: Octavio Carmona Salazar.”

⁵⁰ “Cita original: Sentencia de 8 de agosto de 2001, exp. AC-12546, C.P. María Elena Giraldo Gómez.”

“... con la consideración del concepto ‘dineros públicos’ restringida al tema monetario, únicamente los ordenadores del gasto podrían ser requeridos por su destinación indebida...”

Es por ello que el Consejo de Estado ha decretado la pérdida de investidura no solamente ante la indebida destinación de dineros públicos causada por los congresistas cuando actúan como ordenadores del gasto, sino en situaciones donde se utilizan instrumentos idóneos para cambiar la destinación de los dineros públicos como ha ocurrido frente a la contratación pública⁵¹, los anticipos⁵² y las autorizaciones⁵³.

La Sala considera entonces que los dineros públicos, es decir, el caudal del Estado conformado por los impuestos, las tasas, las contribuciones y los recursos de capital deben cumplir la destinación prevista en el respectivo Presupuesto, de suerte que se haga efectivo el mandato del artículo 345 de la Constitución Política.

El énfasis interpretativo de la causal no ha de colocarse sobre la expresión ‘dineros públicos’ sino sobre la forma en que se puede llevar a cabo su correcta destinación. 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 ordenado el gasto para el objeto previsto en el respectivo

⁵¹ “Cita original: Sentencia de 23 de mayo de 2000, Expediente AC-9878, M. P. Doctor Alejandro Ordóñez Maldonado, Demandado Luis Norberto Guerra Vélez, Primer Vicepresidente de la Cámara de Representantes; Sentencia de 30 de mayo de 2000, Expediente AC-9877, M. P. Doctor Germán Rodríguez Villamizar, Demandado Octavio Carmona Salazar, Segundo Vicepresidente de la Cámara de Representantes; Sentencia de 5 de febrero de 2001, Expedientes acumulados AC-10528 y AC-10967, M. P. Doctor Germán Ayala Mantilla, Demandado Juan Ignacio Castrillón Roldán, Vicepresidente de la Cámara de Representantes.”

⁵² “Cita original: Sentencia de 8 de agosto de 2001, Expedientes acumulados AC-10966 y AC-11274, M. P. Doctor Reinaldo Chavarro Buriticá, Demandado Darío Saravia Gómez, Representante a la Cámara.”

⁵³ “Cita original: Sentencia de 8 de agosto de 2001, Expediente AC-12546, M. P. Doctora María Elena Giraldo Gómez, Demandado Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, Senador.”

Presupuesto, el congresista propicia con su conducta una destinación distinta al objeto para el cual fueron consagrados.

Toda vez que la Constitución Política al instituir como causal de pérdida de investidura la ‘Indebida destinación de dineros públicos’, no estableció que la misma tenía que ser DIRECTA, es plausible que esta destinación pueda ser INDIRECTA, como lo ha aceptado la Corporación en los casos señalados atrás.

Entonces, la Sala de acuerdo con el Ministerio Público, considera que la indebida destinación de dineros públicos -aún entendida bajo el criterio jurisprudencial exclusivamente monetario-, se configura no solamente cuando el Congresista, en ejercicio de su cargo, ‘traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento’, utilizando, aplicando o destinando directa e indebidamente los valores monetarios, sino también cuando utiliza intangibles o contratos como instrumentos para desviar los dineros públicos a fines distintos de los previstos en las disposiciones legales y reglamentarias.

En esta última hipótesis se presentará una indebida destinación de los dineros públicos en forma indirecta, toda vez que su utilización no autorizada, constituye una desviación de los recursos estatales, un gasto evidentemente no autorizado en objetivos diferentes del interés público. La indebida destinación indirecta se materializa en que los dineros públicos destinados para el cumplimiento de las funciones del Congresista terminan beneficiando a terceras personas ajenas al mencionado objetivo⁵⁴. (Negrillas adicionales).

Como se observa, en esa oportunidad nuevamente la indebida destinación de dineros públicos se fundamentó en el concepto de indebida destinación INDIRECTA, que no de dineros públicos, en los términos explicados con suficiencia en renglones precedentes y en la cual se fundamentó la posición de la Sala en esa oportunidad para negar la pérdida de investidura⁵⁵.

⁵⁴ “Cita original: Sentencia de 13 de noviembre de 2001, exp. 11001-03-15-000-2001-0101-01(PI), C.P. Ligia López Díaz.”

⁵⁵ “Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 4 de septiembre de 2012, exp. 11001-03-15-000-2011-00616-00(PI), M.P. Mauricio Fajardo Gómez. En esa oportunidad, se concluyó: “que la situación fáctica en la cual se encuentra inmerso el demandado no cuenta con la virtualidad y con el alcance suficientes para decretar la pérdida de investidura por la indebida destinación de dineros públicos bajo su modalidad indirecta, dado que la conducción del automotor oficial por parte de la hija del Congresista demandado no provino de una conducta abusiva del responsable de dicho

En esos términos, se puede concluir que la indebida destinación, directa o indirecta, deberá recaer sobre dineros públicos, entendidos estos últimos en los términos que la Corporación le ha dado en los precedentes citados y en el desarrollo de cada caso en particular⁵⁶.

- **De la indebida destinación de dineros públicos por uso indebido de pasajes aéreos**

Es necesario hacer mención a la indebida destinación de dineros públicos por uso indebido de los tiquetes aéreos que reciben los congresistas, al amparo del artículo 4º del Decreto 870 de 1989, norma que será examinada por la Sala al momento de decidir el caso concreto de Efraín Antonio Torres Monsalvo.

Esta Corporación ha tenido también oportunidad de pronunciarse sobre el uso indebido de los tiquetes aéreos y ha concluido:

- i) Que los tiquetes aéreos son asimilables a “dineros públicos”⁵⁷, en cuanto son adquiridos con dineros públicos.

bien, sino de la ejecución del objeto para el cual el automotor se encontraba destinado, como lo era el desplazamiento del propio Representante a la Cámara, sólo que se hizo por parte de una persona no autorizada para ello, lo cual en modo alguno es ni puede ser motivo de aplauso”.

⁵⁶ “Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 24 de febrero de 2004, exp. 11001-03-15-000-2003-1149-01(PI), M.P. Alier Hernández Enríquez. En esta oportunidad, se precisó: “[s]e insiste, en este orden de ideas, en que será siempre necesario estudiar las particularidades de cada situación planteada, a fin de determinar si la conducta realizada corresponde a la prevista en el artículo 183, numeral 4º, de la Carta Política, y si existe, entonces, fundamento suficiente para ordenar la pérdida de la investidura del Congresista acusado”. Reiterada por la Sala Plena en sentencia del 15 de abril de 2008, exp. 11001-03-15-000-2007-01231-00(PI), M.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Sobre los antecedentes de la causal en comentario, en la Asamblea Nacional Constituyente, conforme a la trascipción de la plenaria del 28 de mayo de 1991, la delegataria María Teresa Garcés propuso: “(...) en relación con el artículo octavo sobre las causales de perdida de investidura, sugiero adicionar las que están en el proyecto con otras dos causales que serían la indebida destinación de dineros públicos que ha sido una práctica reiterada en el congreso. Conocemos los casos en que no solamente se han desviado los 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, eso claramente debe constituir una causal de pérdida de investidura. (...). Presidencia de la República. Centro de Información y Sistemas para la Preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Trascipción de sesiones Art. 183 C.P. Plenaria Mayo 28 de 1991. Archivo Corte Constitucional. Vista en sentencia T-086 del 8 de febrero de 2007, M.P. Manuel José Cepeda.”

⁵⁷ Inicialmente la Corporación consideró asimiló los tiquetes aéreos a bienes fiscales. Por lo tanto, consideró que el cambio ruta y clase de tiquete no pueden generar la pérdida de investidura del congresista (ver sentencia del 19 de octubre de 1994, expediente AC-2102, M.P. Juan de Dios Montes.

- ii) Que los billetes de pasajes aéreos son el medio de prueba del contrato de transporte que celebra el congreso para facilitar el desplazamiento de los congresistas y, por ende, el cumplimiento de las funciones que tienen a cargo.
- iii) Que el uso indebido de los tiquetes es causal de pérdida de investidura.

Respecto de dichas características, la Sala Plena ha explicado⁵⁸:

De conformidad con los incisos 1º y 2º del artículo 981 del Código de Comercio, “El transporte es un contrato por medio del cual una de las partes se obliga para con la otra, a cambio de un precio, a conducir de un lugar a otro, por determinado medio y en el plazo fijado, personas o cosas y a entregar éstas al destinatario.

El contrato de transporte se perfecciona por el solo acuerdo de las partes y se prueba conforme a las reglas legales”.

Es un contrato consensual, oneroso y bilateral. Se celebra entre la Cámara de Representantes y la empresa aérea o la agencia de viajes para que el beneficiario, en este caso, el congresista, sea transportado a su Departamento de origen.

Al folio 204 del Anexo 2 se encuentra copia del contrato 0149 de 23 de noviembre de 2000 celebrado entre la empresa SATENA y la Cámara de Representantes “para el transporte de los honorables representantes y funcionarios de la Corporación, entre Santafé de Bogotá y sus lugares de origen, y para su traslado a las diferentes ciudades del país para el cumplimiento de comisiones de trabajo”.

El contrato de transporte puede probarse con el billete de pasaje o mediante el instrumento que se acuerde entre las partes. La prueba del contrato está sometida a la libertad total en esta materia.

Los billetes de pasaje aéreos no son bienes fiscales; son la prueba de contratos celebrados para la realización de las actividades de los congresistas. Permiten que los Representantes puedan mantener contacto con su electorado y llegar a la Sede del Congreso con conocimiento de la realidad de su región, de las

⁵⁸ Sentencia del 13 de noviembre de 2001, expediente 11001031500020010010100, M.P. Ligia López.

necesidades más urgentes a solucionar a través de su labor legislativa. Por ello, estos billetes de pasaje vienen nominados para cada congresista y no pueden ser cedidos a terceras personas, ni siquiera a sus propios colaboradores.

De conformidad con el artículo 1001 del Código de Comercio el billete de pasaje no es intuito personae, “El boleto o billete expedido por el empresario de transporte deberá contener las especificaciones que exijan los reglamentos oficiales y sólo podrá transferirse conforme a éstos”. Por lo tanto, si bien los billetes de pasaje se entregan a nombre del congresista como pasajero, es posible transferirlos a terceras personas, con el cumplimiento de los requisitos que se establezcan en los reglamentos de la respectiva empresa. Sin embargo, esto implica adicional y necesariamente la autorización de la Cámara de Representantes, que es la parte adquirente del servicio.

(...)

Disponibilidad de los billetes de pasaje

Siendo entregados estos billetes de pasaje aéreos a nombre de cada congresista para el desempeño de sus funciones, no les está permitido actuar como plenos propietarios de los mismos, toda vez que su utilización está condicionada al ejercicio de su misión. La apropiación solamente se produce cuando son utilizados por sus titulares y en caso de no uso, la propiedad sobre los mismos no se consolida porque deben ser devueltos a la Secretaría General. Los congresistas no tienen entonces, plena libertad de disposición de los mismos y no pueden cederlos a terceros, so pena de incurrir en la causal de desviación de recursos públicos. Se repite, en caso de no utilizarlos para sus propios desplazamientos deben devolverlos, así lo ordena el artículo 4º del D.R. 870 de 1989.

Por lo anterior, no está permitido a los Congresistas ceder los billetes de pasaje. O los usan o los devuelven. En certificado SG 2 - 3345/01 suscrito por el Secretario General de la Cámara de Representantes se informa a esta Corporación que “sobre los tiquetes que entrega la Cámara de Representantes a los Congresistas, me permito informarle que no se autoriza el uso a terceras personas” (Fl. 7 del Anexo2).

Su razón de ser estriba en que se trata de dineros públicos destinados al cumplimiento de la función pública (...)

En la sentencia del 30 de julio de 2002, la Sala Plena, fuera de reiterar lo dicho en la sentencia antes mencionada, precisó que el uso de los tiquetes está limitado por el propio objeto del contrato de transporte, que no es otro que el de facilitar el cumplimiento de las funciones del congresista⁵⁹:

(...) si bien la expedición de billetes de pasaje a favor de los congresistas, en los casos antes indicados, supone que éstos son parte en un contrato de transporte y, en consecuencia, que están autorizados para utilizarlos, su uso está limitado por la razón que justificó la celebración del contrato de transporte respectivo, cuyo precio es pagado por la correspondiente cámara legislativa, con dineros públicos, para efectos de garantizar el cumplimiento de las funciones de los Senadores y Representantes. Así, cuando se celebra un contrato de transporte aéreo con una empresa determinada y se ordena el gasto respectivo, se autoriza la aplicación de unas sumas específicas, que forman parte del presupuesto general de la Nación, para el cumplimiento de un fin estatal. Pero allí no se agota, necesariamente, el proceso de destinación de los dineros públicos, dado que, no obstante haberse aplicado estos en forma debida por parte del ordenador del gasto y del representante legal que suscribe el respectivo contrato, en la ejecución de éste último puede variarse el fin que dio lugar a su celebración.

En estas condiciones, si se parte de que al entregar los billetes de pasaje aéreo a los congresistas, en cumplimiento del Decreto 870 de 1989, se pretende garantizar el cumplimiento de un fin estatal -como lo entiende el fallo del 13 de noviembre de 2001-, y no pagar al Congresista parte de su asignación mensual, carece de relevancia la determinación de la naturaleza de los billetes de pasaje, como bienes que son, para efectos de la determinación del alcance de la causal de pérdida de investidura, dado que, en todo caso, en la medida en que ellos permiten a la persona que se identifica como pasajero exigir al transportador aéreo el cumplimiento de la obligación contraída, será la forma en que se exija la prestación la que determine si el dinero público ha sido destinado debida o indebidamente. En efecto, los congresistas deben utilizar los billetes de pasaje aéreos únicamente para dar cumplimiento al fin que justificó la celebración del contrato de transporte respectivo, de manera que si aquéllos se utilizan para cumplir otro cometido, o, inclusive, si, por negligencia, por no disponer, por ejemplo, la devolución oportuna de los billetes no utilizados, se abre campo a la posibilidad de que la correspondiente aerolínea o la agencia de viajes no estén

⁵⁹ Expediente 1100103150002001024801, M.P. Jesús María Lemos.

obligadas a devolver -total o parcialmente- el precio del servicio de transporte, a pesar de no haberse cumplido la prestación (por estar así establecido en el reglamento de la empresa, el contrato o, en su defecto, por la costumbre, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1002 y 1878 del Código de Comercio), el dinero público cuyo gasto fue ordenado resultará, finalmente, indebidamente destinado”.

La Sala ratifica estas consideraciones, que implican la autonomía de esta causal de pérdida de investidura respecto del proceso penal; el alcance de la expresión “indebida destinación de dineros públicos” y la posibilidad de que en esta conducta incurran todos los congresistas y no sólo los ordenadores del gasto; la consideración de que como los tiquetes aéreos son representativos de dinero y se adquieren con dineros públicos en la medida en que el Congresista los utilice indebidamente contribuye a la indebida destinación de dineros públicos; la inexistencia de dominio pleno por parte de los congresistas de los tiquetes que les fueron entregados para el cumplimiento de sus funciones habida cuenta de que su uso y disposición están limitados por la razón que justificó la celebración del contrato; la no inclusión de los tiquetes como prima de transporte de los congresistas ni como factor de liquidación de sus prestaciones sociales.

En esas condiciones, la indebida destinación de dineros públicos por uso indebido de pasajes aéreos se puede presentar en los siguientes casos:

- 1) Cuando el congresista cede a terceras personas los tiquetes aéreos entregados para el cumplimiento de sus funciones, sin importar qué tipo de beneficio obtiene el congresista.
- 2) Cuando se modifica injustificadamente la ruta de los tiquetes aéreos.
- 3) Cuando el congresista usa los tiquetes para actividades no vinculadas a la función pública, esto es, los usan con fines ajenos a la función del congresista, que sería la acusación que se formuló contra el congresista Efraín Antonio Torres Monsalvo.

3.1.2. Solución del problema jurídico. ¿El congresista Efraín Antonio Torres Monsalvo, Representante a la Cámara por Bogotá, incurrió en indebida destinación de dineros públicos cuando utilizó 113 tiquetes aéreos

pagados por la Cámara para desplazarse desde Bogotá a otras ciudades del país?

3.1.2.1. La normativa que autoriza la expedición de los tiquetes aéreos a los congresistas

Inicialmente, el Gobierno Nacional, en ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 91 de la Ley 38 de 1989, expidió el Decreto 870 de 1989 y reglamentó la forma de ordenar el gasto. En el artículo 4º estableció el procedimiento para la expedición de los tiquetes a los congresistas.

1. El texto del artículo 4º del Decreto 870 de 1989, que estaba vigente al momento de los hechos por los que se acusa al señor Efraín Antonio Torres Monsalvo decía:

Artículo 4º. Modificado por el Decreto 3727 de 2010. La ordenación de los pasajes aéreos o terrestres dentro del territorio nacional para los honorables congresistas en ejercicio, así como los desplazamientos al exterior para el Representante a la Cámara para los colombianos residentes en el exterior, se autorizarán por el ordenador de gasto previa solicitud del Secretario General de cada Corporación.

Para el efecto la Secretaría General, presentará a las Mesas Directivas del honorable Senado de la República y la honorable Cámara de Representantes, una solicitud mensual de los pasajes a que tienen derecho los honorables Congresistas, indicando nombre del beneficiario y ruta respectiva, uno por cada semana, durante el período de sesiones ordinarias o extraordinarias y un pasaje mensual en período de receso, salvo que se trate de comisiones especiales en el interior del país solicitadas y aprobadas por las Mesas Directivas de las Comisiones Constitucionales Permanentes Legales Reglamentarias o Accidentales o de sesiones de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público previamente convocadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, casos en los cuales se podrá autorizar un número mayor de pasajes.

El Representante a la Cámara para los colombianos residentes en el exterior, tendrá derecho a un pasaje al mes, durante el período de sesiones ordinarias o extraordinarias, y un pasaje en cada período de receso, con destino al lugar del

exterior en el cual inscribió su candidatura, salvo que se trate de comisiones especiales en el interior del país, solicitadas y aprobadas por las Mesas Directivas de las Comisiones Constitucionales Permanentes Legales Reglamentarias o Accidentales o de sesiones de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, previamente convocadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, casos en los cuales se podrá autorizar un número mayor de pasajes.

Igualmente, la Secretaría General de Senado y de Cámara de Representantes enviará a las Mesas Directivas del honorable Senado de la República y la honorable Cámara de Representantes, una relación de los pasajes que hayan sido utilizados o devueltos para efecto de elaborar la correspondiente resolución que ordene el reconocimiento y pago.

2. Sin embargo, hay otra norma que cumple un papel clave en la expedición de los pasajes aéreos de los congresistas. Es la Ley 1318 de 2009, que adicionó tres párrafos al numeral 4 del artículo 382 de la Ley 5^a de 1992, establece:

Artículo 1º. El numeral 4 del artículo 382 de la Ley 5^a de 1992 tendrá tres párrafos del siguiente tenor:

Parágrafo 1º. El Director Administrativo de la Corporación, será elegido por la Plenaria de la Cámara de Representantes para un período de dos (2) años previa inscripción de los candidatos ante la comisión de acreditación documental que verificara el cumplimiento de los requisitos exigidos para el cargo. Dicho período se empezará a contar a partir del 20 de julio, fecha de instalación del cuatrienio legislativo. Podrá ser removido previa evaluación del desempeño por la Plenaria de la Cámara de Representantes en cualquier tiempo, evaluación que se hará a solicitud de la Mesa Directiva o por proposición aprobada por la plenaria de la respectiva Cámara. A efectos de una evaluación negativa del Director Administrativo se procederá a la aprobación de su remoción, por medio de votación nominal.

Aprobada la remoción, cesará inmediatamente las funciones del Director Administrativo, por consiguiente la Mesa Directiva deberá convocar nuevas elecciones, para culminar el período institucional, dentro de los treinta (30) días siguientes o en la semana posterior de iniciadas las sesiones ordinarias.

El Director Administrativo deberá acreditar título profesional y cinco (5) años de experiencia administrativa de nivel directivo e idoneidad en el manejo de las áreas administrativas, financiera y de sistemas y tendrá el mismo grado rango y categoría del Director Administrativo del Senado de la República.

Parágrafo 2º. 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. Sobre el desarrollo de sus funciones deberá rendir informes a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, semestralmente o cuando ella los requiera.

Parágrafo 3º. En caso de vacancia temporal o de remoción del cargo del Director Administrativo, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes designará a un funcionario de la planta de personal, para que provisionalmente desempeñe las funciones inherentes al cargo, hasta que se realice nueva elección de Director Administrativo. Se destaca.

3. También están los contratos que celebra la Cámara de Representantes, a través del director administrativo, con la agencia encargada del suministro de los tiquetes aéreos para los representantes a la cámara. Por ejemplo, en este caso, visto el contrato 154 de 2010 se tiene que el 40 % del valor se paga anticipadamente y el 60 % restante se paga por mensualidad vencida, con la presentación de la relación de los tiquetes suministrados y la factura correspondiente. En los demás contratos, la exigencia es similar: la presentación de la relación de tiquetes y de las facturas.

De la normativa transcrita la Sala interpreta lo siguiente:

- El director administrativo de la Cámara de Representantes es el ordenador del gasto y tiene competencia para celebrar el contrato de suministro de los pasajes que posteriormente se expiden a los congresistas, en los términos de la Ley 1318 de 2009.

- Los congresistas tienen derecho a un pasaje por cada semana,

durante el periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias, y a un pasaje mensual en periodo de receso para desplazarse en el territorio nacional.

En este punto se impone la primera conclusión: el artículo 4º del Decreto 870 de 1989, aun con las modificaciones sufridas, no prevé la restricción que señalan los solicitantes. Esto es, no es cierto que los representantes a la Cámara por Bogotá no tengan derecho a pasajes aéreos para cumplir con sus funciones.

- Interpretando la normativa: mensualmente el secretario general debía presentar la solicitud de los pasajes a que tienen derechos los congresistas. Según el mencionado artículo 4º, esa solicitud debe presentarse ante las mesas directivas del Senado o de la Cámara. Esa exigencia tenía sentido cuando las mesas directivas eran las ordenadoras del gasto, en los términos del artículo 91 de la Ley 38 de 1989. Pero ocurre que, a partir de la Ley 1318 de 2009, el director administrativo de la Cámara de Representantes pasó a ser el ordenador del gasto. Es decir, las mesas directivas ya no intervienen en la autorización para la expedición de tiquetes.

De modo que ahora la solicitud de tiquetes debe presentarse directamente ante el secretario general de la Cámara de Representantes para que, en virtud del contrato de suministro de tiquetes, autorice la expedición de los pasajes aéreos. El director administrativo de la Cámara de Representantes es el que ordena pagar, según las condiciones que se hayan pactado en el contrato de suministro y que, generalmente, exigen la presentación mensual de la relación de tiquetes expedidos y las facturas correspondientes.

- Que, por otra parte, el representante a la cámara de los colombianos residentes en el exterior tiene derecho a un pasaje al mes, en periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias, y a un pasaje en periodo de receso, en ambos casos con destino al lugar del exterior en el que inscribió la candidatura.

Para este evento específico, la norma sí establece la condición de que el representante a la cámara de los colombianos residentes en el exterior únicamente tendrá derecho a esos pasajes con destino al lugar del exterior en

donde inscribió la candidatura⁶⁰.

- Incluso, los congresistas tienen derecho a un número mayor de pasajes, cuando se trate de: **i)** comisiones especiales⁶¹ solicitadas y aprobadas por la mesa directiva, **ii)** comisiones constitucionales permanentes⁶², **iii)** comisiones legales⁶³, **iv)** comisiones accidentales⁶⁴ y **v)** la comisión interparlamentaria de crédito público, convocada por el Ministerio de Hacienda⁶⁵.

Hasta aquí, la Sala deja planteadas las conclusiones frente al alcance del artículo 4° del Decreto 870 de 1989.

La Sala, además, debe precisar que la expedición de los tiquetes a los congresistas tiene por objeto facilitar el cumplimiento de la función legislativa⁶⁶, que, desde luego, incluye la posibilidad de conocer de primera mano las diferentes problemáticas y necesidades de las regiones, e impulsar las iniciativas legislativas pertinentes, como ya lo ha dicho la Sala Plena en anteriores oportunidades. Es decir, los representantes a la Cámara pueden viajar no solo a la región (circunscripción electoral) por la que son elegidos, sino a las demás regiones del

⁶⁰ En los términos del artículo 6° de la Ley 649 de 2001, el candidato de los colombianos residentes en el exterior debe inscribirse ante el consulado o embajada de Colombia del lugar de su residencia.

⁶¹ Según los artículos 62 a 64 de la Ley 5^a de 1992, las comisiones especiales comprenden: las comisiones adscritas a organismos nacionales o internacionales; las comisiones especiales de seguimiento o vigilancia, y la comisión de crédito Público.

⁶² Ver artículo 2 de la Ley 3^a de 1992.

⁶³ Ley 5^a de 1992. **ARTÍCULO 55.** Integración, denominación y funcionamiento. Adicionado por el art. 2, Ley 1434 de 2011, Modificado por el art. 19, Ley 1621 de 2013. Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes, a éstas corresponderá integrar, aplicando el sistema del cuociente electoral y para el período constitucional, la Comisión de los Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, y la Comisión de Acreditación Documental.

Las Mesas Directivas de las Cámaras, en forma conjunta, salvo lo dispuesto en otras disposiciones, expedirán por medio de resolución los reglamentos para el funcionamiento de las Comisiones Legales.

⁶⁴ Ley 5^a de 1992. **ARTÍCULO 67.** Comisiones Accidentales Especiales. Para integrar Comisiones de Congresistas que deban desplazarse al interior con dineros del Erario en cumplimiento de misiones específicas, deberá procederse de la siguiente manera:
La Mesa Directiva presentará ante la Plenaria de la Cámara correspondiente una preposición que contenga la justificación, destino, objeto, duración, nombres de los comisionados y origen de los recursos que se pretenden utilizar. La aprobación de tal proposición requerirá la mayoría especial señalada en el numeral sexto del artículo 136 de la Constitución Política Nacional.

⁶⁵ Ley 5^a de 1992. **ARTÍCULO 64.** Composición e integración. Habrá una comisión asesora de crédito público, interparlamentaria, compuesta por seis (6) miembros, y elegida por cada una de las Comisiones Terceras Constitucionales mediante el sistema de cuociente electoral, a razón de 3 miembros por cada Comisión.

⁶⁶ Vale recordar que fuera de la función legislativa, el Congreso cumple con la función de control político, función judicial, función electoral, función administrativa, función de control público y función de protocolo. Cfr. artículo 6° de la Ley 5^a de 1992.

país, pues la función congresal involucra intereses radicados en cualquier punto del país.

No puede perderse de vista que, por mandato del artículo 133 CP, los congresistas, como funcionarios elegidos mediante voto popular, representan al pueblo y deben actuar consultando la justicia y el bien común, al punto que políticamente son responsables del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura no solo frente a sus electores, sino ante la sociedad en general⁶⁷.

A la Sala Plena no le cabe duda de que el diálogo permanente entre el congresista y el electorado no solo garantiza el ejercicio del derecho de participación en la conformación y control del poder político (artículo 40 de la CP), sino que afianza la forma de democracia representativa que adoptó la Constitución de 1991, en cuanto le permite ser el vocero de la sociedad ante el propio Congreso de la República.

De modo que la indebida destinación de dineros públicos por uso indebido de los tiquetes aéreos se configura cuando el congresista utiliza los tiquetes con fines ajenos al cumplimiento de las funciones propias de la investidura. Se insiste: los pasajes aéreos se otorgan para facilitar los desplazamientos del congresista en todo el territorio nacional, pero con énfasis en las zonas donde estaría el electorado del congresista.

En lo que sigue, corresponde definir si, en el periodo 2010-2014, Efraín Antonio Torres Monsalvo utilizó debidamente los tiquetes entregados.

3.1.2.2. Hechos probados y el examen crítico de las pruebas

A continuación, la Sala Plena destaca los hechos que se encuentran probados en el expediente y que son ciertamente relevantes para decidir.

1) La calidad de congresista del señor Efraín Antonio Torres Monsalvo está demostrada con la certificación dada por la Registraduría Nacional del Estado Civil en la que consta que fue elegido Representante a la Cámara por Bogotá para el periodo 2010-2014⁶⁸.

⁶⁷ Mandato que es reiterado por los artículos 7 y 263 de la Ley 5^a de 1992.

⁶⁸ Folios 55-57 del cuaderno principal del expediente 2015-01564

También está en el proceso el formulario E26-CAM del Consejo Nacional Electoral, que corresponde a la declaratoria de elección para el periodo 2014-2018. Y la constancia expedida por el secretario general de la Cámara de Representantes en la que consta que el señor Torres Monsalvo fue elegido Representante a la Cámara para esos periodos y que tiene domicilio en Bogotá⁶⁹.

2) La Cámara de Representantes autorizó 113 tiquetes aéreos al congresista Efraín Antonio Torres Monsalvo, en el periodo 2010-2014. El número de tiquetes aéreos autorizados, las rutas y los motivos de los viajes de Efraín Antonio Torres Monsalvo la Sala los halló probados, a partir de las siguientes pruebas:

2.1. La sociedad Subatours Ltda. ha sido la encargada de suministrar los tiquetes aéreos para los representantes a la Cámara, pues ha celebrado sendos contratos desde el año 2010, así:

- Contrato de suministro N° 154 del 29 de abril de 2010⁷⁰, celebrado entre la Cámara de Representantes, a través del director administrativo, y Subatours Ltda., cuyo objeto es el suministro de los tiquetes aéreos para rutas nacionales⁷¹. Dicho contrato fue adicionado el dos de febrero de 2011⁷².

- Contrato de suministro N° 634 del 26 de julio de 2011, celebrado entre la Cámara de Representantes, a través del director administrativo, y Subatours Ltda., cuyo objeto también es el suministro de los tiquetes aéreos para rutas nacionales⁷³. Dicho contrato tiene las siguientes modificaciones⁷⁴: **i)** adición y prórroga N° 1, sin fecha; **ii)** adición y prórroga N° 2 del 27 de julio de 2012, **iii)** adición y prórroga N° 3 del 7 de septiembre de 2012, y **iv)** contrato modificadorio N° 2 a la adición y la prórroga N° 1, sin fecha.

- Contrato de suministro N° 633 del 25 de septiembre de 2012, celebrado entre la Cámara de Representantes, a través del Jefe de la División de

⁶⁹ Folio 66 ib.

⁷⁰ En concreto, el objeto del contrato es: suministrar en forma permanente y continua los tiquetes aéreos en las rutas nacionales, en las clases solicitadas y la prestación de servicios complementarios que requiera la Cámara de Representantes.

⁷¹ Folios 190-195 ib.

⁷² Folios 196-200 ib.

⁷³ Folios 202-209 ib.

⁷⁴ Folios 210-218 ib.

Servicios, y Subatours Ltda., cuyo objeto también es el suministro de los tiquetes aéreos para rutas nacionales e internacionales. Ese contrato tiene las siguientes modificaciones⁷⁵: **i)** modificación del 25 de septiembre de 2012, y **ii)** adición y prórroga N° 1 del 14 de diciembre de 2012.

- Contrato de suministro N° 001 del 20 de marzo de 2013, celebrado entre la Cámara de Representantes, a través del Jefe de la División de Servicios, y Subatours Ltda., cuyo objeto también es el suministro de los tiquetes aéreos a destinos nacionales e internacionales⁷⁶. Dicho contrato fue prorrogado el 26 de diciembre de 2013⁷⁷.
- Contrato de suministro LP 001 del tres de abril de 2014, celebrado entre la Cámara de Representantes, a través del Jefe de la División de Servicios, y Subatours Ltda., cuyo objeto también es el suministro de los tiquetes aéreos a destinos nacionales e internacionales⁷⁸. Dicho contrato fue modificado así⁷⁹: **i)** prórroga N°1 del 29 de diciembre de 2014 y **ii)** prórroga 2 y modificación 1 del 20 de marzo de 2015.
- Contrato de suministro LP 002 de 2015, celebrado entre la Cámara de Representantes, a través del Jefe de la División de Servicios, y Subatours Ltda., cuyo objeto también es el suministro de los tiquetes aéreos para rutas nacionales e internacionales⁸⁰. Dicho contrato fue modificado así: **i)** prórroga N°1 del 29 de diciembre de 2014 y **ii)** prórroga 2 y modificación 1 del 20 de marzo de 2015.

2.2. El Oficio S.G.2-1812/14 del 12 de agosto de 2014, que corresponde a la información entregada por el secretario general de la Cámara de Representantes frente a los tiquetes aéreos autorizados al señor Torres Monsalvo. Se aportaron copias del libro radicador de los 91 tiquetes utilizados por el congresista demandado en el periodo 2010 - 2014⁸¹.

2.3. El Oficio S.G.2-1815/14 del 12 de agosto de 2014, que

⁷⁵ Folios 237-243 ib.

⁷⁶ Folios 245-251 ib.

⁷⁷ Folios 252-253 ib.

⁷⁸ Folios 255-261 ib.

⁷⁹ Folios 262-266 ib.

⁸⁰ Folios 268-276 ib.

⁸¹ Folio 63-115 ib. Los datos suministrados tienen corte al 12 de agosto de 2014.

también corresponde a la respuesta entregada por el secretario general de la Cámara de Representantes sobre la solicitud relacionada con los tiquetes aéreos del congresista Efraín Antonio Torres Monsalvo. Se adjuntó, además, DVD que contiene⁸²:

- La Gaceta del Congreso 760 de 2010, que publicó el acta de la plenaria del 8 de septiembre de 2010 en la que fue aprobada la proposición No. 015 de 2010 para autorizar el traslado de la Comisión Primera y de la Comisión de Ordenamiento Territorial a las ciudades de Cartagena, Manizales y Leticia.
- La Gaceta del Congreso 803 de 2010, que publicó el acta de la plenaria del 21 de septiembre de 2010 en la que fue aprobada la proposición No. 028 de 2010, que autorizó el traslado de la Comisión Primera y de la Comisión de Ordenamiento Territorial a la ciudad de Medellín.
- La Gaceta del Congreso 74 de 2013, que publicó el acta de la plenaria del 20 de noviembre de 2013 en la que fue aprobada la proposición No. 084 de 2012 para el desplazamiento de la Comisión Primera a Yopal.

2.4. El Oficio S.G.2-1925-15 del 23 de julio de 2015, en el que el secretario general de la Cámara de Representantes, en respuesta al requerimiento que libró el Consejo de Estado, certificó lo siguiente⁸³:

- Que, en los periodos 2010–2014 y 2014–2018, el congresista Efraín Antonio Torres Monsalvo registró que Bogotá es su domicilio principal.
- Que no se encontró ningún documento que acreditara que el congresista Torres Monsalvo hubiera registrado “*ruta para efectos de ser beneficiario de los tiquetes aéreos*”⁸⁴.
- Que, en el periodo 2010-2014, se presentó el Manual Básico del Congresista, con el objeto de orientar a los congresistas y a sus colaboradores del funcionamiento de la Corporación. Que dicho manual fue publicado por la Imprenta Nacional en el año 2010, y “*carece de fuerza vinculante u obligatoria en*

⁸² Folio 60-62 ib.

⁸³ Folios 334-338 ib.

⁸⁴ Folio 334 ib

*razón a que no reúne los elementos propios del acto administrativo*⁸⁵.

- Que, en particular, el director administrativo de la Cámara de Representantes es el encargado de contratar el suministro de los pasajes aéreos nacionales e internacionales y demás servicios complementarios que requieran los representantes y funcionarios de ese órgano. Que, siendo así, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes no tiene ninguna injerencia en el procedimiento para la autorización, aprobación u ordenación de los tiquetes aéreos de los congresistas.

- Después de referirse a la expedición de los tiquetes en sesiones ordinarias, extraordinarias, en periodo de receso, para atender comisiones especiales, en caso de los tiquetes adicionales y los tiquetes para el representante por la circunscripción internacional, la secretaría general de la Cámara de Representantes explicó que únicamente cumple con la función de enviar “*la relación mensual de los congresistas que se encuentran en ejercicio de su condición congresional, indicando su nombre y ruta. Para el caso de los Representantes a la Cámara por Bogotá, D.C., y los departamentos de Cundinamarca y Boyacá, se relacionan igualmente a la Dirección Administrativa, sin determinación de ruta, la cual será finalmente dispuesta de acuerdo a la solicitud que realicen los miembros que representan estas circunscripciones*⁸⁶”.

- Que, a partir del mes de enero de 2013, por iniciativa del secretario general de la Cámara de Representantes, se requirió a los representantes a la Cámara por Bogotá, Cundinamarca y Boyacá para que en la solicitud de pasajes aéreos se justifique “*el motivo de su desplazamiento a la ciudad de destino, la cual debe ser inherente al ejercicio de las funciones congresuales, como la atención a una invitación a participar en foros, encuentros académicos, socialización de iniciativas legislativas, entre otras*⁸⁷”.

Junto con el oficio S.G.2-1925-15 del 23 de julio de 2015 se remitió a esta Corporación la relación de los tiquetes aéreos autorizados al congresista Efraín Antonio Torres Monsalvo, acompañada de las respectivas facturas expedidas por Subatours⁸⁸.

⁸⁵ Folio 335 ib.

⁸⁶ Folio 337 ib.

⁸⁷ Folio 338 ib.

⁸⁸ Ver cuaderno anexo

2.5. El Oficio del 20 de noviembre de 2015, en el que el representante legal de Subatours Ltda. entregó la relación de los tiquetes aéreos expedidos al congresista Torres Monsalvo, la copia de los contratos de suministro de tiquetes aéreos y las respectivas facturas.

En síntesis, los tiquetes expedidos al congresista acusado, las rutas y los motivos de los viajes son los siguientes:

	FECHA DE SOLICITUD DE TIQUETES		FACTUR A	ORIGEN	DESTIN O	Nº DE PASAJE	OBSERVACIO NES/ MOTIVO VIAJE
	Congre sista	Secreta ría Cámara					
1	12-08-10 ⁸⁹	13-08-10 ⁹⁰	S/N	Bogotá	Barranqui lla	16304224 89	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
2				Barranqui lla	Bogotá	16304224 90	
3	19-08-10 ⁹¹	19-08-10 ⁹²	AC14470 2 ⁹³	Bogotá	Barranqui lla	16304568 89	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
4				Barranqui lla	Bogotá	16304568 90	
5	07-09-10 ⁹⁴	08-09-10 ⁹⁵	AC14472 2 ⁹⁶	Bogotá	Cartagen a	16306185 77	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
6				Cartagen a	Bogotá	16306185 77	

⁸⁹ Folio 66 cuaderno anexo.

⁹⁰ Folio 65 ib.

⁹¹ Folio 68 ib.

⁹² Folio 67 ib.

⁹³ Folio 11 del anexo.

⁹⁴ Folio 70 ib.

⁹⁵ Folio 69 ib.

⁹⁶ Folio 16 del anexo.

7	Solicitud directa	08-09-	AC11459	Bogotá	Pasto	16306782	Sesión para divulgar proyecto de ley 315
8	secretario	10 ⁹⁷	86 ⁹⁸	Pasto	Bogotá	16306782	(proposición 17 aprobada) ⁹⁹ (comisión especial)
9	Solicitud directa	14-09-	AC14634	Bogotá	Manizales	16307006	Sesión para divulgar el
10	secretario	10 ¹⁰⁰	8 ¹⁰¹	Manizales	Bogotá	16307006	proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial (proposición 015, aprobada el 08/09/10) ¹⁰² (comisión especial)
11	16-09-	20-09-	AC14636	Bogotá	Cali	16307481	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
12	10 ¹⁰³	10 ¹⁰⁴	8 ¹⁰⁵	Cali	Bogotá	16307481	
13	Solicitud directa	20-09-	AC14637	Bogotá	Medellín	16307481	Sesión para divulgar el proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial
14	secretario	10 ¹⁰⁶	1 ¹⁰⁷	Medellín	Bogotá	16307481	

⁹⁷ Folios 71-72 ib

⁹⁸ Folio 12 del anexo.

⁹⁹ Folio 371 cuaderno principal.

¹⁰⁰ Folios 73-74 del anexo.

¹⁰¹ Folio 14 del anexo.

¹⁰² Folio 101 cuaderno principal.

¹⁰³ Folio 76 del anexo

¹⁰⁴ Folio 75 ib.

¹⁰⁵ Folio 13 ib.

¹⁰⁶ Folios 77-78 del anexo.

¹⁰⁷ Folio 15 del anexo.

							(proposición 028, aprobada el 21/09/10) ¹⁰⁸ (comisión especial)
15	Solicitud directa secretaria	27-09-	AC14638 3 ¹¹⁰	Bogotá	Leticia	N6HW2J	Sesión para divulgar el proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial (proposición 015, aprobada el 08/09/10) ¹¹¹ (comisión especial)
16		10 ¹⁰⁹		Leticia	Bogotá	N6HW2J	
17	04-11-10 ¹¹²	05-11-10 ¹¹³	AC15496 9 ¹¹⁴	Bogotá	Barranquilla	27521343 30	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
18				Barranquilla	Bogotá	27521343 31	
19	23-11-10 ¹¹⁵	26-11-10 ¹¹⁶	AC15545 3 ¹¹⁷	Bogotá	Barranquilla	27523234 83	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
20				Barranquilla	Bogotá	27523234 84	
21	26-01-11 ¹¹⁸	26-01-11 ¹¹⁹	AC16327 4 ¹²⁰	Bogotá	Barranquilla	27527014 51	Atender asuntos propios del cargo (periodo de receso)
22				Barranquilla	Bogotá	27527014 52	

¹⁰⁸ Folio 102 del cuaderno principal.

¹⁰⁹ Folios 79-80 del anexo.

¹¹⁰ Folio 17 del anexo.

¹¹¹ Folio 101 del cuaderno anexo.

¹¹² Folio 82 del anexo.

¹¹³ Folio 81 del anexo.

¹¹⁴ Folio 19 del anexo.

¹¹⁵ Folio 85 del anexo

¹¹⁶ Folios 83-84 del anexo.

¹¹⁷ Folio 20 del anexo.

¹¹⁸ Folio 87 del anexo.

¹¹⁹ Folio 86 del anexo.

¹²⁰ Folio 21 del anexo.

23	05-04- 11 ¹²¹	05-04- 11 ¹²²	AC17349 8 ¹²³	Bogotá	Medellín	27994028 03	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
24				Medellín	Bogotá	27994028 04	
25	11-04- 11 ¹²⁴	12-04- 11 ¹²⁵	AC17379 5 ¹²⁶	Bogotá	Barranqui Ila	27994674 88	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
26				Barranqui Ila	Bogotá	27994674 89	
27	25-04- 11 ¹²⁷	26-04- 11 ¹²⁸	AC17663 1 ¹²⁹	Bogotá	Barranqui Ila	27995429 44	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
28				Barranqui Ila	Bogotá	27995429 45	
29	02-05- 11 ¹³⁰	04-05- 11 ¹³¹	AC17715 6 ¹³²	Bogotá	Barranqui Ila	27996136 83	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
30				Barranqui Ila	Bogotá	27996136 84	
31	09-05- 11 ¹³³	11-05- 11 ¹³⁴	AC17722 2 ¹³⁵			27996721 86	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
32				Barranqui Ila	Bogotá	S/N	
33	16-05- 11 ¹³⁶	16-05- 11 ¹³⁷	S/N	Bogotá	Barranqui Ila	S/N ¹³⁸	Atender asuntos propios del cargo periodo ordinario)
34			AC17756 6 ¹³⁹	Barranqui Ila	Bogotá	27997325 86	
35	07-06-	09-06-	AC18237	Bogotá	Barranqui	28930786	Atender asuntos

¹²¹ Folio 89 del anexo.

¹²² Folio 88 del anexo.

¹²³ Folio 23 del anexo.

¹²⁴ Folio 92 del anexo

¹²⁵ Folio 90-91 del anexo.

¹²⁶ Folio 22 del anexo.

¹²⁷ Folio 93 del anexo.

¹²⁸ Folio 92 (sic) del anexo.

¹²⁹ Folio 24 del anexo.

¹³⁰ Folio 95 del anexo.

¹³¹ Folio 94 del anexo.

¹³² Folio 25 del anexo.

¹³³ Folios 99-100 del anexo.

¹³⁴ Folio 101 del anexo.

¹³⁵ Folio 26 del anexo.

¹³⁶ Folio 98 del anexo.

¹³⁷ Folios 96-97 del anexo.

¹³⁸ El tiquete se utilizó púnicamente en el trayecto Barranquilla – Bogotá.

¹³⁹ Folio 27 del anexo.

	11 ¹⁴⁰	11 ¹⁴¹	5 ¹⁴²		Ila	88	propios del cargo (periodo ordinario)
36				Barranqui Ila	Bogotá	28930786 89	
37	03-08- 11 ¹⁴³	01-08- 11 ¹⁴⁴	S/N	Bogotá Ila	Barranqui Ila	28935123 63	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
38				Barranqui Ila	Bogotá	28935123 64	
39	16-08- 11 ¹⁴⁵	16-08- 11 ¹⁴⁶	AC19444 1 ¹⁴⁷	Bogotá Ila	Barranqui Ila	28936119 41	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
40				Barranqui Ila	Bogotá	28936119 42	
41	22-09-11	-o-	AC19439 4 ¹⁴⁸	Bogotá Ila	Barranqui Ila	29957781 38	No hay constancia del motivo del viaje
42				Barranqui Ila	Bogotá	29957781 39	
43	03-10- 11 ¹⁴⁹	03-10- 11 ¹⁵⁰	AC20310 4 ¹⁵¹	Bogotá Ila	Barranqui Ila	29958650 20	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
44				Barranqui Ila	Bogotá	29958650 21	
45	16-11- 11 ¹⁵²	11-11- 11 ¹⁵³	AC21179 6 ¹⁵⁴	Bogotá Ila	Barranqui Ila	29962364 99	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
46				Barranqui Ila	Bogotá	29962401 00	
47	29-11- 11 ¹⁵⁵	25-11- 11 ¹⁵⁶	AC21181 0 ¹⁵⁷	Bogotá Ila	Barranqui Ila	50892251 94	Atender asuntos propios del

¹⁴⁰ Folio 105 del anexo.

¹⁴¹ Folios 102-104 del anexo.

¹⁴² Folio 28 del anexo.

¹⁴³ Folio 112 del anexo.

¹⁴⁴ Folios 106-111 del anexo.

¹⁴⁵ Folio 119 del anexo.

¹⁴⁶ Folios 113-118 del anexo.

¹⁴⁷ Folio 29 del anexo.

¹⁴⁸ Información tomada de la relación que envió Suba tours (folio 401). De esos tiquetes la Sala tuvo conocimiento por la información que se pidió a la agencia de viajes.

¹⁴⁹ Folio 124 del anexo.

¹⁵⁰ Folios 120-123 del anexo.

¹⁵¹ Folio 31 del anexo.

¹⁵² Folio 131 del anexo.

¹⁵³ Folios 125-130 del anexo.

¹⁵⁴ Folio 32 del anexo.

¹⁵⁵ Folio 138 del anexo.

¹⁵⁶ folios 132-137 del anexo.

¹⁵⁷ Folio 34 del anexo.

48				Barranqui Ila	Bogotá	50892251 95	cargo (periodo ordinario)
49	15-12- 11 ¹⁵⁸	10-12- 11 ¹⁵⁹	AC21183 7 ¹⁶⁰	Bogotá Ila	Barranqui Ila	50893675 92	Atender asuntos propios del cargo (periodo de receso)
50				Barranqui Ila	Bogotá	50893675 93	
51	30-01- 12 ¹⁶¹	30-01- 12 ¹⁶²	AC21553 3 ¹⁶³	Bogotá Ila	Barranqui Ila	50896844 22	Atender asuntos propios del cargo (periodo de receso)
52				Barranqui Ila	Bogotá	50896844 23	
53	15-02- 12 ¹⁶⁴	01-02- 12 ¹⁶⁵	S/N	Bogotá Ila	Barranqui Ila	50898600 45	Atender asuntos propios del cargo (periodo de receso)
54				Barranqui Ila	Bogotá	50898600 46	
55	21-03- 12 ¹⁶⁶	22-03- 12 ¹⁶⁷	AC22096 5 ¹⁶⁸	Barranqui Ila	Bogotá	94921087 35	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
56				Bogotá Ila	Barranqui Ila	94921087 36	
57	10-04- 12 ¹⁶⁹	10-04- 12 ¹⁷⁰	AC22101 8 ¹⁷¹	Bogotá Ila	Barranqui Ila	94922552 13	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
58				Barranqui Ila	Bogotá	94922552 14	
59	19-06- 12 ¹⁷²	20-06- 12 ¹⁷³	AC23148 9 ¹⁷⁴	Bogotá Ila	Barranqui Ila	20591474 66	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
60				Barranqui Ila	Bogotá	20591474 67	

¹⁵⁸ Folio 145 del anexo.

¹⁵⁹ Folios 139-144 del anexo.

¹⁶⁰ Folio 33 del anexo.

¹⁶¹ Folio 147 del anexo.

¹⁶² Folio 146 del anexo.

¹⁶³ Folio 35 del anexo.

¹⁶⁴ Folio 154 del anexo.

¹⁶⁵ Folios 148-153 del anexo.

¹⁶⁶ Folio 162 del anexo.

¹⁶⁷ Folios 155-161 del anexo.

¹⁶⁸ Folio 36 del anexo.

¹⁶⁹ Folio 164 del anexo.

¹⁷⁰ Folio 163 del anexo.

¹⁷¹ Folio 37 del anexo.

¹⁷² Folio 166 del anexo.

¹⁷³ Folio 165 del anexo.

¹⁷⁴ Folio 39 del anexo.

61	27-06- 12 ¹⁷⁵	27-06- 12 ¹⁷⁶	AC23176 1 ¹⁷⁷	Bogotá	Barranqui lla	20592298 70	Atender asuntos propios del cargo (periodo extraordinario)
62				Barranqui lla	Bogotá	20592298 71	
63	21-08- 12 ¹⁷⁸	21-08- 12 ¹⁷⁹	AC23840 2 ¹⁸⁰	Bogotá	Barranqui lla	20597353 58	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
64				Barranqui lla	Bogotá	20597353 59	
65	28-08- 12 ¹⁸¹	29-08- 12 ¹⁸²	AC23902 3 ¹⁸³	Bogotá	Barranqui lla	20598242 00	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
66				Barranqui lla	Bogotá	20598242 01	
67	10-09- 12 ¹⁸⁴	10-09- 12 ¹⁸⁵	S/N	Bogotá	Barranqui lla	25227357 13	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
68				Barranqui lla	Bogotá	25227357 14	
69	22-10- 12 ¹⁸⁶	23-10- 12 ¹⁸⁷	AC30565 1 ¹⁸⁸	Bogotá	Santa Marta	25231905 72	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
70				Santa Marta	Bogotá	25231905 73	
71	29-10- 12 ¹⁸⁹	29-10- 12 ¹⁹⁰	AC23056 60 ¹⁹¹	Bogotá	Barranqui lla	25232626 57	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
72				Barranqui lla	Bogotá	25232626 58	
73	06-11- 12 ¹⁹²	06-11- 12 ¹⁹³	AC30916 6 ¹⁹⁴	Bogotá	Barranqui lla	25233355 25	Atender asuntos propios del

¹⁷⁵ Folio 168 del anexo.

¹⁷⁶ Folio 167 del anexo.

¹⁷⁷ Folio 38 del anexo.

¹⁷⁸ Folio 170 del anexo.

¹⁷⁹ Folio 169 del anexo.

¹⁸⁰ Folio 40 del anexo.

¹⁸¹ Folio 172 del anexo.

¹⁸² Folio 171 del anexo.

¹⁸³ Folio 41 del anexo.

¹⁸⁴ Folio 178 del anexo.

¹⁸⁵ Folio 173-177 del anexo.

¹⁸⁶ Folio 180 del anexo.

¹⁸⁷ Folio 179 del anexo.

¹⁸⁸ Folio 42 del anexo.

¹⁸⁹ Folio 182 del anexo.

¹⁹⁰ Folio 181 del anexo.

¹⁹¹ Folio 43 del anexo.

¹⁹² Folio 184 del anexo.

74				Barranqui Ila	Bogotá	25233355 26	cargo (periodo ordinario)
75	23-11- 12 ¹⁹⁵	23-11- 12 ¹⁹⁶	AC30925 7 ¹⁹⁷	Bogotá	Barranqui Ila	26400764 37	Atender asuntos propios del cargo (periodo ordinario)
76				Barranqui Ila	Bogotá	26400764 38	
77	03-12- 12 ¹⁹⁸	03-12- 12 ¹⁹⁹	AC31107 4 ²⁰⁰	Bogotá	Yopal	26401751 14	Sesión para divulgar el proyecto de ley del Código Nacional de Policía (proposición 0084, aprobada el 20/11/12) ²⁰¹ (periodo ordinario)
78				Yopal	Bogotá	26401751 15	
79	11-04- 13 ²⁰²	16-04- 13 ²⁰³	AC34808 1 ²⁰⁴	Bogotá	Cartagena	32901749 47	Invitación Fedemunicipios al Congreso Nacional de Municipios ²⁰⁵ (periodo ordinario)
80				Cartagena	Bogotá	32901749 48	
81	15-05- 13 ²⁰⁶	20-05- 13 ²⁰⁷	AC34844 8 ²⁰⁸	Bogotá	Cali	32905083 94	Invitación del Ministerio de Comercio,
82				Cali	Bogotá	32905083	

¹⁹³ Folio 183 del anexo.

¹⁹⁴ Folio 44 del anexo.

¹⁹⁵ Folio 189 del anexo.

¹⁹⁶ Folio 185-188 del anexo.

¹⁹⁷ Folio 45 del anexo.

¹⁹⁸ Folio 192 del anexo.

¹⁹⁹ Folio 190 del anexo.

²⁰⁰ Folio 46 del anexo.

²⁰¹ Folio 103 del cuaderno principal.

²⁰² Folio 194 del anexo.

²⁰³ Folio 193 del anexo.

²⁰⁴ Folio 47 del anexo.

²⁰⁵ Folios 70-71 del cuaderno principal.

²⁰⁶ Folio 197 del anexo.

²⁰⁷ Folio 196 del anexo.

²⁰⁸ Folio 48 del anexo.

						95	industria y Turismo para participar en la segunda ronda de negociaciones del acuerdo económico celebrado entre Colombia y Japón ²⁰⁹ (periodo ordinario)
83	01-10-13 ²¹⁰	02-10-13 ²¹¹	AC39262	Bogotá	Cartagena	41783304 47	Invitación Sala Jurisdiccional
84				Cartagena	Bogotá	41783304 48	Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura ²¹³ (periodo ordinario)
85	25-10-13 ²¹⁴	06-11-13 ²¹⁵	AC40555	Bogotá	Barranquilla	43808358 73	Invitación de la ESAP a foro internacional "Colombia en el Gran Caribe" ²¹⁷ (periodo ordinario)
86				Barranquilla	Bogotá	43808358 74	
87	16-10-13 ²¹⁸	20-11-13 ²¹⁹	AC40562	Bogotá	Cartagena	43809932 02	Invitación de la Cámara

²⁰⁹ Folios 73-75 del cuaderno principal.

²¹⁰ Folio 200 del anexo.

²¹¹ Folio 199 del anexo.

²¹² Folio 49 del anexo.

²¹³ Folios 76-78 del cuaderno principal.

²¹⁴ Folio 203 del anexo.

²¹⁵ Folio 202 del anexo.

²¹⁶ Folio 51 del anexo.

²¹⁷ Folios 79-81 del cuaderno principal.

²¹⁸ Folio 206 del anexo.

²¹⁹ Folio 205 del anexo.

88				Cartagena	Bogotá	4380993203	Colombiana de la Infraestructura al foro "Infraestructura y Desarrollo Regional" ²²¹ (periodo ordinario)
89	19-03-14 ²²²	19-03-14 ²²³	AC423713 ²²⁴	Bogotá	Barranquilla	4685036848	Invitación de Asoatlántico para foro sobre ley de bomberos en la que el congresista demandado fue ponente ²²⁵ (periodo ordinario)
90				Barranquilla	Bogotá	4685036849	
91	28-04-14 ²²⁶	29-04-14 ²²⁷	AC431763 ²²⁸	Bogotá	Barranquilla	4685388929	Invitación del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Puerto Colombia, Atlántico, al congresista demandado como ponente del proyecto
92				Barranquilla	Bogotá	4685388930	

²²⁰ Folio 50 del anexo.

²²¹ Folios 82-84 ib.

²²² Folio 209 del anexo. Solicitud de la secretaría de la comisión primera constitucional.

²²³ Folio 208 del anexo.

²²⁴ Folio 52 del anexo.

²²⁵ Folios 85-88 del cuaderno principal.

²²⁶ Folio 213 del anexo. Solicitud de la secretaría de la comisión primera constitucional.

²²⁷ Folio 212 del anexo.

²²⁸ Folio 53 del anexo.

							seguridad en las playas ²²⁹ (periodo ordinario)
93	09-05-14 ²³⁰	09-05-14 ²³¹	AC43178 3 ²³²	Bogotá	Barranqui lla	52230727 65	Invitación de Asoatlántico al congresista demandado como ponente del proyecto para armonizar el artículo 227, numeral 6 ²³³ (periodo ordinario)
94				Barranqui lla	Bogotá	52230727 66	
95	20-05-14 ²³⁴	22-05-14 ²³⁵	AC43642 9 ²³⁶	Bogotá	Barranqui lla	52232245 51	Invitación de Asoatlántico al congresista demandado como ponente del proyecto seguridad en las playas ²³⁷ (periodo ordinario)
96				Barranqui lla	Bogotá	52232245 52	
97	26-06-14 ²³⁸	27-06-14 ²³⁹	AC44849 1 ²⁴⁰	Bogotá	Cartagena	52235458 20 ²⁴¹	Invitación de la Presidencia de la República foro "Tercera
98				Cartagena	Bogotá	52235458	

²²⁹ Folio 214 del anexo.

²³⁰ Folio 216 del anexo. Solicitud de la secretaría de la comisión primera constitucional.

²³¹ Folio 215 del anexo.

²³² Folio 54 del anexo.

²³³ Folios 92-94 del cuaderno principal.

²³⁴ Folio 219 del anexo. Solicitud de la secretaría de la comisión primera constitucional.

²³⁵ Folio 218 del anexo.

²³⁶ Folio 56 (sic) del anexo. Debería ser folio 55.

²³⁷ Folios 95-97 del cuaderno principal.

²³⁸ Folio 222 del anexo.

²³⁹ Folio 221 del anexo.

²⁴⁰ Información tomada de la relación que envió Subatours. Folio 402.

²⁴¹ Información tomada de la relación que envió Subatours. Folio 402.

				a		21	Vía, Prosperidad Económica y Social" ²⁴² (periodo de receso)
99	23-07- 14 ²⁴³	24-07- 14 ²⁴⁴	AC44849 1 ²⁴⁵	Bogotá	Bucaram anga	54669727 32 ²⁴⁶	Invitación Fedemunicipios al congreso denominado “Ampliación del periodo por la plena gobernabilidad local” ²⁴⁷ (periodo ordinario)
10 0				Bucaram anga	Bogotá	54669727 33	
10 1	12-08- 14 ²⁴⁸	13-08- 14 ²⁴⁹	AC45061 9 ²⁵⁰	Bogotá	Cartagen a	67138175	Invitación del Ministerio de Defensa para instalar el Consejo de Defensa Suramericana de UNASUR ²⁵¹ (periodo ordinario)
10 2				Cartagen a	Bogotá	67138176	
10 3	30-09- 14 ²⁵²	30-09- 14 ²⁵³	AC46172 1 ²⁵⁴	Bogotá	Cartagen a	67601114	Invitación de FENAVI al

²⁴² Folio 223 del anexo.

²⁴³ Folio 225 del anexo. Solicitud de la secretaría de la comisión primera constitucional.

²⁴⁴ Folio 224 del anexo.

²⁴⁵ Folio 57 del anexo.

²⁴⁶ Información tomada de la relación que envió Subatours. Folio 402.

²⁴⁷ Folio 226 del anexo. Solicitud de la secretaría de la comisión primera constitucional.

²⁴⁸ Folio 230 del anexo.

²⁴⁹ Folio 229 del anexo.

²⁵⁰ Folio 58 del anexo.

²⁵¹ Folio 231 del anexo.

²⁵² Folio 233 del anexo. La solicitud la presentó la primera vicepresidencia de la Cámara de Representantes.

²⁵³ Folio 232 del anexo.

10 4				Cartagena	Bogotá	67601115	congreso denominado "La industria que alimenta a Colombia" ²⁵⁵ (periodo ordinario)
10 5	07-10-14 ²⁵⁶	14-10-14 ²⁵⁷	AC46263 2 ²⁵⁸	Bogotá	Medellín	67716090 67716091	Invitación de la Agencia
10 6				Medellín	Bogotá		Nacional para la Reintegración para participar en la presentación de la política de reintegración social de grupos alzados en armas ²⁵⁹ (periodo ordinario)
10 7	22-10-14 ²⁶⁰	22-10-14 ²⁶¹	AC46754 0 ²⁶²	Bogotá	San Andrés	67862228	Invitación del Ministerio de
10 8				San Andrés	Bogotá	67862229	Comercio, Industria y Turismo al Foro de Turismo Náutico ²⁶³ (periodo)

²⁵⁴ Folio 59 del anexo.

²⁵⁵ Folios 234-235 del anexo.

²⁵⁶ Folio 237 del anexo. La solicitud la presentó la primera vicepresidencia de la Cámara de Representantes.

²⁵⁷ Folio 236 del anexo.

²⁵⁸ Folio 60 del anexo.

²⁵⁹ Folio 238 del anexo.

²⁶⁰ Folio 240 del anexo. La solicitud la presentó la primera vicepresidencia de la Cámara de Representantes.

²⁶¹ Folio 239 del anexo.

²⁶² Folio 61 del anexo.

²⁶³ Folio 241 del anexo.

							ordinario)
10 9	29-10- 14 ²⁶⁴	29-10- 14 ²⁶⁵	AC46754 6 ²⁶⁶	Bogotá a	Cartagen a	67918602	Invitación de Asocajas al XXVI Congreso Nacional ²⁶⁷ (periodo ordinario)
11 0				Cartagen a	Bogotá	67918603	
11 1	04-11- 14 ²⁶⁸	05-11- 14 ²⁶⁹	AC46755 1 ²⁷⁰	Bogotá Santa Marta	Santa Marta	67975072	Invitación de Fedemunicipios a la VIII Cumbre Hemisférica de Autoridades Locales ²⁷¹ (periodo ordinario)
11 2				Santa Marta	Bogotá	67975073	
11 3	19-11- 14 ²⁷²	19-11- 14 ²⁷³	AC46806 4 ²⁷⁴	Bogotá Santa Marta	Santa Marta	68107962	Invitación del Partido de la U a las “Jornadas de reflexión” de las políticas del Gobierno Nacional ²⁷⁵ (periodo ordinario)
11 4				Santa Marta	Bogotá	68107963	

Del cuadro anterior, la Sala encuentra que se presentaron 57 solicitudes de tiquetes aéreos para el congresista Torres Monsalvo. Esas 57 solicitudes dieron

²⁶⁴ Folio 243 del anexo. La solicitud la presentó la primera vicepresidencia de la Cámara de Representantes.

²⁶⁵ Folio 242 del anexo.

²⁶⁶ Folio 62 del anexo.

²⁶⁷ Folio 244-245 del anexo.

²⁶⁸ Folio 247 del anexo. La solicitud la presentó la primera vicepresidencia de la Cámara de Representantes.

²⁶⁹ Folio 246 del anexo.

²⁷⁰ Folio 64 del anexo.

²⁷¹ Folio 248 del anexo.

²⁷² Folio 250 del anexo. La solicitud la presentó la primera vicepresidencia de la Cámara de Representantes.

²⁷³ Folio 249 del anexo.

²⁷⁴ Folio 63 del anexo.

²⁷⁵ Folio 251 del anexo.

lugar a la expedición de 113 tiquetes aéreos. La Sala observa que el tiquete solicitado el 16 de mayo de 2011 (ítem 33) para la ruta Bogotá-Barranquilla-Bogotá, únicamente se utilizó en el trayecto Barranquilla-Bogotá.

Los motivos de los viajes y el número de tiquetes solicitados se resumen así:

Motivo del viaje	Nº de tiquetes solicitados
Atender asuntos propios del cargo	66
Asistir a sesiones programadas por el Congreso para divulgar proyectos de ley	10
Atender invitaciones a congresos, foros y eventos de diversa índole	36
Sin motivo conocido	2
Total	114

Los 113 tiquetes aéreos expedidos se utilizaron en las siguientes rutas:

Ruta	Nº de tiquetes utilizados
Bogotá-Barranquilla-Bogotá	69
Bogotá-Cartagena-Bogotá	16
Bogotá-Pasto-Bogotá	2
Bogotá-Manizales-Bogotá	2
Bogotá-Cali-Bogotá	6
Bogotá-Medellín-Bogotá	4
Bogotá-Leticia-Bogotá	2
Bogotá-Santa Marta-Bogotá	6
Bogotá-Yopal-Bogotá	2
Bogotá-Bucaramanga-Bogotá	2
Bogotá-San Andrés-Bogotá	2
Total	113

3.1.2.3. Conclusiones

De todo lo anterior, la Sala Plena concluye que no está probada la indebida destinación de dineros públicos que se atribuye a Efraín Antonio Torres Monsalvo.

La Sala llega a esa conclusión a partir de la respuesta a las siguientes preguntas:

Primera. ¿Existe alguna restricción normativa para que los representantes a la Cámara por Bogotá hagan uso de tiquetes aéreos para atender las funciones propias del cargo por fuera de Bogotá?

No, no existe ninguna restricción para que los representantes a la Cámara por Bogotá viajen fuera de la ciudad a atender asuntos propios de la investidura de congresista. Conforme con el artículo 4° del Decreto 870 de 1989, todos los congresistas tienen derecho a un pasaje por cada semana, durante el periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias, y a un pasaje mensual en periodo de receso, para desplazarse en el territorio nacional a cumplir con las funciones propias del Congreso.

Incluso, los congresistas tienen derecho a un número mayor de pasajes cuando se trate de: **i)** comisiones especiales solicitadas y aprobadas por la mesa directiva, **ii)** comisiones constitucionales permanentes, **iii)** comisiones legales, **iv)** comisiones accidentales y **v)** la comisión interparlamentaria de crédito público, convocada por el Ministerio de Hacienda.

El artículo 4° del Decreto 870 de 1989 no puede interpretarse con el carácter restrictivo que proponen los denunciantes (y que respalda el señor agente del Ministerio Público), pues eso implicaría desnaturalizar el sentido de la norma, que, se repite, no establece expresamente esa prohibición y al interprete no le corresponde crear ese tipo de restricciones.

De hecho, la única restricción del artículo 4° es para el representante de los colombianos residentes en el exterior, pues si bien le otorga el derecho a un pasaje al mes, en periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias, y a un pasaje en periodo de receso, lo cierto es que lo condiciona a que esos tiquetes se utilicen

con destino al lugar del exterior en el que inscribió la candidatura²⁷⁶.

De modo que el señor Efraín Antonio Torres Monsalvo, en calidad de Representante a la Cámara por Bogotá, sí tenía derecho a recibir los tiquetes aéreos para desplazarse en el territorio nacional y cumplir las funciones propias de su investidura.

Segunda. ¿Se cumplió el trámite previsto en el artículo 4° del Decreto 870 de 1989, en concordancia con la Ley 1318 de 2009, para autorizar y expedir los tiquetes aéreos del congresista Efraín Antonio Torres Monsalvo?

Sí, el trámite para la autorización y expedición de los tiquetes del señor Torres Monsalvo se cumplió.

En el expediente obran las solicitudes de tiquetes, con la identificación de la ruta y la mención (unas veces de manera general y otras de modo más específico) de los motivos del viaje. También se encuentran las órdenes de expedición de tiquetes que libraba el secretario general de la Cámara de Representantes, con fundamento en los contratos de suministro de tiquetes aéreos suscritos por el ordenador del gasto, esto es, el director administrativo de la Cámara de Representantes. Del artículo 4° del Decreto 870 de 1989 se desprende que esos son los requisitos que debían cumplirse y que, en efecto, se cumplieron para la expedición de los tiquetes del congresista Torres Monsalvo, en el periodo 2010-2014. Esto es, la solicitud del congresista al secretario general y la autorización del secretario para que la agencia de viajes contratista expida los pasajes aéreos y, luego, emita la factura correspondiente.

La Sala Plena insiste en que no es necesaria la intervención de la mesa directiva de la Cámara de Representantes, pues, a partir de la Ley 1318 de 2009, el ordenador del gasto es el director administrativo de la Cámara de Representantes.

²⁷⁶ En los términos del artículo 6° de la Ley 649 de 2001, el candidato de los colombianos residentes en el exterior debe inscribirse ante el consulado o embajada de Colombia del lugar de su residencia.

Tercera. ¿Es válido que, en un principio, el congresista acusado hubiera aludido a la necesidad de “atender asuntos propios del cargo” para justificar la solicitud de tiquetes?

Sí. Esa mención resultó válida y suficiente. Por lo menos, lo fue hasta el año 2013, tal como lo explicó el secretario general de la Cámara de Representantes, en la respuesta que se encuentra a folios 334-338 del cuaderno principal del proceso de pérdida de investidura.

En el expediente está probado que 66 tiquetes se solicitaron, antes del año 2013, con el propósito de *atender asuntos propios del cargo*. Hasta ese año, ese era el modo como los congresistas justificaban la petición de pasajes. Eso indica que esos tiquetes se expidieron para cumplir tareas relacionadas con el cargo o investidura.

Solo a partir de enero de 2013, y ante la “sugerencia” del secretario general, los representantes a la Cámara por las circunscripciones de Bogotá, Cundinamarca y Bogotá empezaron a exponer de manera más explícita el motivo del viaje, cosa que no ocurría antes de esa fecha.

En parte, eso justifica, se repite, que antes de esa fecha solo se hiciera la mención genérica del motivo del viaje, como lo hacía el señor Torres Monsalvo, que se limitaba a decir que el tiquete se requería para *“atender asuntos propios del cargo”*. Y, como se verá, los demás tiquetes solicitados por el congresista demandado se justificaron para asistir a comisiones especiales o para atender invitaciones relacionadas con la función congresal.

Cuarta. ¿Los tiquetes que recibió el congresista Efraín Antonio Torres Monsalvo, en el periodo 2010-2014, se utilizaron para viajar fuera de Bogotá con fines distintos al cumplimiento de la función legislativa?

No. El señor Torres Monsalvo utilizó los tiquetes para cumplir con las funciones que ejerce como representante a la Cámara por Bogotá.

La Sala reitera: la expedición de los tiquetes a los congresistas tiene por objeto facilitar el cumplimiento de la función legislativa. En especial, permite conocer de primera mano las diferentes problemáticas y necesidades de las regiones, e

impulsar las iniciativas legislativas pertinentes. Es más, los representantes a la Cámara pueden viajar no solo a la región (circunscripción electoral) por la que fueron elegidos, sino a las demás regiones.

En el sub lite, Efraín Antonio Torres Monsalvo presentó 57 solicitudes de expedición de tiquetes. 52 solicitudes a nombre propio o por conducto de la secretaría de la comisión primera. 5 solicitudes más fueron presentadas por conducto del secretario general de la Cámara.

En un primer total, de esas 57 solicitudes, 52 se presentaron en sesiones de periodos ordinarios; 4 solicitudes en periodo de receso, y una en periodo de sesiones extraordinarias.

Las 57 solicitudes que presentó el congresista Torres Monsalvo dieron lugar a la expedición y uso de 113 tiquetes aéreos, emitidos por Subatours, conforme con los contratos de suministro que celebró con la Cámara de Representantes, lo que prueba que el gasto para la compra de tiquetes aéreos en el periodo 2010-2014 estaba debidamente autorizado, en cuanto había un contrato de suministro válido que respaldaba la emisión de tiquetes.

Conviene precisar que esos 113 tiquetes, por razones de los contratos de suministro, se facturan por cada trayecto. De modo que, en realidad, esos 113 tiquetes representan viajes de ida y vuelta y obedecen a 57 solicitudes presentadas por el demandado. Serían 114 tiquetes, pero hay un trayecto que se autorizó y no se utilizó, como ya se explicó. Esto es, el tiquete solicitado el 16 de mayo de 2011 (ítem 33) únicamente se utilizó en el trayecto Barranquilla-Bogotá. Por eso da 133 tiquetes para 57 viajes de ida y vuelta pedidos y autorizados.

Esos 113 tiquetes aéreos fueron utilizados por Efraín Antonio Torres Monsalvo para atender asuntos propios de la investidura de Representante a la Cámara por Bogotá, mas no con fines distintos, no autorizados o prohibidos, así:

- i) 65 tiquetes se pidieron para *atender asuntos propios del cargo*.
- ii) 10 tiquetes se pidieron para asistir a comisiones especiales.
- iii) 36 tiquetes se solicitaron para atender invitaciones a eventos de diferente índole, pero siempre asociados a la función congresal.
- iv) Dos tiquetes se pidieron sin un motivo explícito, pero no se probó que se hubieran

utilizado con fines prohibidos o no autorizados.

La expedición de 65 tiquetes tuvo como justificación la necesidad de atender asuntos propios del cargo, justificación que, como se dijo, es válida y suficiente. Además, conforme con el principio de la buena fe, la Sala presume que esos tiquetes [numeral i)] se utilizaron para cumplir las funciones propias de la investidura de Efraín Antonio Torres Monsalvo, pues no existe prueba concreta que desvirtúe esa presunción y que permita concluir que esos tiquetes se gestionaron y obtuvieron para atender asuntos privados del congresista acusado. Ninguna prueba hay en ese sentido, se insiste.

En otras palabras: la actuación del congresista demandado está amparada por la presunción de la buena fe, por cuanto los tiquetes fueron debidamente autorizados y se pidieron con el ánimo de cumplir las funciones que impone la calidad de ser representante a la Cámara. Los denunciantes (Martha Mireya Pabón Páez y Jorge Alberto Méndez García) no cumplieron con la carga de demostrar que el congresista Torres Monsalvo utilizó indebidamente los tiquetes aéreos, esto es, en beneficio propio o de un tercero.

Para la Sala, el hecho que el señor Torres Monsalvo sea oriundo de la ciudad de Barranquilla no es indicativo de que hubiera utilizado los tiquetes con fines distintos a los que el cargo le impone. No bastaba que los solicitantes alegaran que los tiquetes se utilizaron con fines particulares, ajenos a la función de congresista, sino que era necesario que aportaran las pruebas que demostraran fehacientemente esa situación. Pero eso no ocurrió.

Respecto de los 10 tiquetes mencionados en el numeral ii), la Sala advierte que se autorizaron con la finalidad de cumplir comisiones especiales frente a proyectos de ley en los que participaba el congresista acusado como integrante de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes²⁷⁷.

Para esos tiquetes medió la solicitud del secretario general y la aprobación por parte de la Plenaria de la Cámara de Representantes. Ese propósito, sobra decir,

²⁷⁷ Conforme con el artículo segundo de la Ley 3 de 1992, la comisión primera conocerá de temas relacionados con “reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos”.

resulta acorde con la función que cumplen los congresistas, pues se trata de comisiones para divulgar los proyectos de ley que se tramitan en esa corporación.

La expedición de 36 tiquetes [numeral iii]) tiene justificación en las invitaciones para asistir a foros y eventos públicos. Por ejemplo, en el mes de octubre de 2014, el congresista demandado atendió la invitación de la Agencia Nacional para la Reintegración para participar en la presentación de la Política de Reintegración Social de Grupos Alzados en Armas. Y en noviembre de 2014, el congresista acusado atendió la invitación de Fedemunicipios a la VIII Cumbre Hemisférica de Autoridades Locales. Evidentemente, en esos eventos, el señor Torres Monsalvo participó en condición de congresista, y no con fines particulares o ajenos a los que la investidura le impone.

Por último, **frente a los tiquetes expedidos el 22 de septiembre de 2011 para viajar en la ruta Bogotá-Barranquilla-Bogotá [numeral iv])**²⁷⁸ no existe la copia del escrito que diga que eran para *atender asuntos propios del cargo*. Pero es lo que se supone, mientras no se demuestre lo contrario. No se pudo determinar cuál fue el motivo explícito con que se pidieron esos tiquetes. La Sala conoció que dichos tiquetes se expedieron y utilizaron por el congresista acusado, a partir de la información que envió al proceso la agencia de viajes Subatours. En todo caso, tampoco hay prueba que permita concluir que el congresista Torres Monsalvo los utilizó con fines distintos o extraños a la función pública que cumple.

Se insiste: la actuación del congresista Torres Monsalvo está respaldada en el principio de la buena fe y en el de presunción de inocencia y, por ende, le correspondía a la parte denunciante la carga de demostrar que los tiquetes aéreos expedidos al demandado se utilizaron con propósitos o fines ajenos a la investidura de congresista y que esa conducta era constitutiva de indebida destinación de dineros públicos. No era suficiente afirmar que el señor Torres Monsalvo utilizó estos tiquetes con fines particulares. Esa afirmación debió ir acompañada de la prueba de la indebida destinación de dineros públicos por uso indebido de tiquetes aéreos.

El problema jurídico formulado (numeral 3.1. de las consideraciones de la sentencia) se resuelve así: Efraín Antonio Torres Monsalvo, Representante a la Cámara por Bogotá, sí tenía derecho a que se le autorizaran tiquetes para viajar en el territorio nacional a cumplir funciones asociadas con la investidura de

²⁷⁸ Ver ítems 41 y 42 del numeral 2.⁵ de la relación de pruebas.

congresista. No hay prueba en el expediente que demuestre que usó indebidamente los pasajes aéreos con destino a Barranquilla. Por ende, no está configurada la causal de indebida destinación de dineros públicos.

Se impone denegar la solicitud de pérdida de investidura del congresista demandado.

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

III. FALLA

- 1.** Denegar la solicitud de pérdida de la investidura formulada por los señores Martha Mireya Pabón Páez y Jorge Alberto Méndez García contra el señor Efraín Antonio Torres Monsalvo, Representante a la Cámara por Bogotá, por las razones expuestas en esta providencia.
- 2.** Comunicar esta decisión a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior, para lo de su cargo.

Notifíquese y cúmplase,

Se deja constancia de que la sentencia se discutió y aprobó en la sesión de la fecha.

Jorge Octavio Ramírez Ramírez

Presidente

Hernán Andrade Rincón

Aclaro voto

Rocío Araújo Oñate

Salvo voto

Ausente con excusa

Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

Aclaro voto

Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

Stella Jeannette Carvajal Basto

Stella Conto Díaz del Castillo

Salvo voto

María Elizabeth García González

William Hernández Gómez

Aclaro voto

Sandra Lisset Ibarra Vélez

Carlos Enrique Moreno Rubio

César Palomino Cortés

Ramiro Pazos Guerrero

Salvo voto

Carmelo Perdomo Cuéter

Jaime Enrique Rodríguez Navas

Salvo voto

Danilo Rojas Betancourth

Guillermo Sánchez Luque

Salvo voto

Ausente con excusa

Jaime Orlando Santofimio Gamboa

Ausente con excusa

Roberto Augusto Serrato Valdés

Rafael Suárez Vargas

Gabriel Valbuena Hernández

Aclaro voto

Marta Nubia Velásquez Rico

Carlos Alberto Zambrano Barrera

Folio de firmas de la sentencia de única instancia dictada en el proceso de pérdida de investidura seguido contra Efraín Antonio Torres Monsalvo (Representante a la Cámara por Bogotá).

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL CONSEJERO HUGO FERNANDO BASTIDAS
BÁRCENAS**

Bogotá D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-15-000-2015-01564-00(PI) ACUMULADO 11001-03-15-000-2015-01698-00

Actor: MARTHA MIREYA PABÓN PÁEZ Y OTRO

Demandado: EFRAÍN ANTONIO TORRES MONSALVO

Tema: indebida destinación de dineros públicos, por uso indebido de pasajes aéreos

Con el acostumbrado respeto, aunque compartí la decisión de denegar la solicitud de pérdida de investidura del señor Efraín Torres Monsalvo, representante a la

Cámara por Bogotá, (sentencia de la que fui ponente, la aclaración de voto es para simplemente hacer algunas precisiones frente a la causal de indebida destinación de dineros, prevista en el artículo 183-4²⁷⁹ de la Carta Política, que fue la que aquí se invocó.

1. De la indebida destinación de dineros públicos como causal de pérdida de investidura

En la sentencia se parte por reiterar la doctrina judicial de la Corporación, relacionada con la causa de indebida destinación de dineros públicos. Es decir, en la sentencia se reafirma la idea de que la indebida destinación de dineros públicos se puede dar de manera directa o indirecta. De manera directa, cuando el congresista actúa como ordenador del gasto y dispone indebidamente del dinero, bien sea para obtener finalidades particulares o para destinarlo a fines distintos. Y de forma indirecta cuando la conducta del congresista propicia una destinación distinta, a pesar de que el gasto fue ordenado.

Esas conclusiones no merecen ningún reparo, siempre que se entienda que la indebida destinación se refiere a “*dinero público*”, mas no a bienes del Estado diferentes al dinero, como equivocadamente suele interpretarse la causal de pérdida de investidura.

En efecto, la causal prevista en 183-4 CP tiene un texto normativo claro y el intérprete debe necesariamente circunscribirse a dos expresiones directamente relacionadas: la “*indebida destinación*” ¿De qué? De “*dinero público*”, mas y no la indebida destinación o el indebido uso de otros bienes del Estado que no sean dinero ni menos de servicios que el Estado paga y que pueden ser mal usados por los congresistas.

El énfasis no sólo hay que hacerlo en lo indebido de la destinación, sino que debe iniciarse por investigar qué fue lo que el congresista destinó indebidamente. Y eso no puede ser sino el dinero público.

Estimo que por razones del viejo principio de *nulla crimen sine lege* —ínsito en el

²⁷⁹ Constitución Política. **ARTÍCULO 183.** Los congresistas perderán su investidura:
(...) 4. Por indebida destinación de dineros públicos.

artículo 29 CP y claramente establecido como principio general en todas las leyes y tratados relacionados con el derecho punitivo— no es posible que el juez o el funcionario que va a aplicar una ley que describe un tipo punible le dé o le atribuya significados muy amplios a las palabras que usa la ley para describir la conducta.

Dinero, en primer lugar, es un bien, efectivamente, pero no todo bien es dinero, como tampoco lo es o lo son los servicios que pueda prestar el Estado o un particular. La expresión “dinero” tiene un valor específico dentro del ámbito económico y financiero. No es que el dinero tenga solamente un significado técnico. No. Aún en un lenguaje natural²⁸⁰, el que habla la gente común y corriente, el dinero tiene un significado claro, en el sentido de indicar, fundamentalmente, un valor de cambio. Esto es, representa el valor de las cosas y también es un valor en sí mismo, en cuanto es un bien.

El trueque²⁸¹ resultó ineficiente para intercambiar las cosas. Desde hace muchísimos años se ideó el dinero como mercancía²⁸². Luego, vino la edad del

²⁸⁰ “*El dinero es algo que sirve como medio de intercambio de aceptación común. El concepto más importante es el dinero en sentido estricto (para transacciones) (...) que es la suma del dinero en monedas y papel que circula fuera de los bancos, más los depósitos a la vista. Otro agregado monetario importante es el dinero en sentido amplio (...), que es igual al [dinero en sentido estricto] más los cuasidineros, como ahorros y depósitos a plazo, y los fondos comunes en el mercado monetario*”. Samuelson Nordhaus. Economía. Décimo octava edición. Mac GrawHill. Madrid 2006.

²⁸¹ “Trueque: En un libro de texto antiguo sobre el dinero, Stanley Jevons quiso ilustrar el tremendo saldo de avance que sucedió a medida que las sociedades implantaron el dinero, y usó la siguiente experiencia.

Desde hace algunos años, Mademoiselle Zélie, cantante del Theatre Lyrique de París,... dio un concierto en las Islas de la Sociedad. A cambio de una aria de Norma y algunas otras canciones, iba a recibir la tercera parte de lo recaudado.

Cuando se hizo el conteo, se determinó que su participación era de tres puercos, veintitrés pavos, cuarenta y cuatro pollos, cinco mil semilla de cacao, además de grandes cantidades de bananas, limones y naranjas... [E]n Paris... esas cantidades de animales y verduras hubieran valido cuatro mil francos, una buena remuneración por cinco canciones. Sin embargo, en las Islas de la Sociedad, las monedas eran escasas; y como Mademoiselle no pudo consumir alguna parte importante de lo que recibió, se hizo necesario alimentar, mientras tanto, los cerdos y los pollos con la fruta.

Este ejemplo describe el trueque, que consiste en el intercambio de bienes por otros bienes. El intercambio por trueque se diferencia del intercambio por dinero que los puercos, pavos y limones en general no se aceptan como monedas que nosotros, o Mademoiselle Zélie, podamos usar para comprar cosas. Aunque el trueque es mejor que nada de comercio, funciona con grandes desventajas, porque no sería concebible una complicada división del trabajo sin la introducción del dinero, el gran invento de la sociedad”. Ídem.

²⁸² “El dinero como medio de intercambio entró a la historia humana en forma de mercancías. Una gran variedad de bienes ha servido como dinero en una u otra época (...)

Para el siglo XVIII, el dinero como mercancía se limitaba casi exclusivamente a los metales (...) Esas formas de dinero tenían *valor intrínseco*, que quiere decir que tenían valor de uso por sí mismas. Como el dinero tenía valor intrínseco, no había necesidad de que los estados garantizaran

dinero como papel²⁸³ y en los conceptos más modernos, el dinero es la moneda bancaria o sucedánea o dinero sucedáneo²⁸⁴.

Entonces, el dinero, ora como papel moneda ora como moneda bancaria o sucedánea, tiene tres funciones: es un medio de intercambio, se usa como unidad de contabilidad y, a veces, como depósito de valor²⁸⁵.

En ese contexto, estimo que hay una confusión conceptual cuando en materia de pérdida de investidura se alude a la figura de la “*indebida destinación de dinero público*”. Esa confusión consistente en darle a la expresión **dinero** el alcance de significar al mismo tiempo moneda y bienes o patrimonio o hacienda pública, a pesar de que tales categorías son diferentes, en cuanto el dinero está incluido en el patrimonio, pero no equivale al mismo.

Si la Constitución hubiera dicho que perderán la investidura los congresistas que destinen de manera indebida los bienes o el patrimonio del Estado, tendría toda la razón la tesis o la jurisprudencia de que cualquier bien o servicio pagado por el Estado mal manejado termine en la imposición de esa grave pena.

su valor, y la cantidad de dinero se regulaba por el mercado, a través de la oferta y la demanda de oro o plata. Sin embargo, el dinero metálico tiene sus desventajas, porque se requiere parte de los recursos escasos para excavarlos y extraerlos del suelo: además, se puede volver abundante por el simple hecho de descubrimientos accidentales de depósitos minerales.

El advenimiento del control monetario por los bancos centrales ha conducido hacia un sistema monetario mucho más estable. Hoy el valor intrínseco de la moneda es lo menos importante de ella.” ídem.

²⁸³ “La época del dinero como mercancía cedió el lugar a la edad del *dinero de papel*. Hoy, la esencia del dinero está al descubierto. El dinero se desea no por su propio valor, sino por lo que puede comprar. No se quiere consumir el dinero en forma directa; más bien se usa para deshacerse de él. Aun cuando optemos por conservarlo, sólo tiene valor porque después lo podemos gastar.

El uso de papel moneda se ha extendido pues es un medio cómodo de intercambio. Se lleva y se conserva con facilidad. El valor del dinero se puede proteger contra el fraude con una impresión cuidadosa. El hecho de que los agentes privados no puedan emitir dinero, en forma legal, lo mantiene escaso. Dada esta limitación de su oferta, la moneda tiene valor. Puede comprar cosas. Mientras las personas puedan pagar sus facturas con moneda, mientras sea aceptado como medio de pago, llena las funciones del dinero.” ídem

²⁸⁴ “Hoy, la mayor parte de la moneda es *moneda bancaria*, esto es, depósitos con cheque en un banco o en otra institución financiera. Los cheques se aceptan en lugar del pago al contado de muchos bienes y servicios.

En años recientes ha habido una innovación rápida, que tomó la forma de desarrollo de distintas formas de usar el dinero. Hoy, muchas instituciones financieras vinculan una cuenta de cheques con una cuenta de ahorros, o aún con un portafolio de valores, y permiten que los clientes emitan cheques por el valor de sus acciones. Con el surgimiento de Internet, las personas pueden pagar sus cuentas por vía electrónica, y cobrar compras por Internet. El siguiente horizonte es el dinero electrónico, o *dinero-e*, que deposita el poder de compra en una tarjeta con un *chip* de cómputo incrustado.” ídem.

²⁸⁵ Ídem

Empero, insisto, la Constitución de 1991 fue explícita en circunscribir la causal de indebida destinación al mal uso de uno de esos componentes del Patrimonio del Estado: **el dinero**.

Si se miran otros tipos similares o parecidos, la tesis de que el dinero no es lo mismo que patrimonio se corrobora. Dice el Código Penal para sancionar la conducta del peculado:

ARTÍCULO 397. PECULADO POR APROPIACIÓN. *El servidor público que se apropie en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte o de bienes o fondos parafiscales, o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones incurrirá (...). (Subrayas fuera de texto)*

Nadie duda de que si el servidor público se apropiá del dinero que está entrando a una caja estatal o de un cheque que representa dinero estatal, ha incurrido en ese delito de peculado por apropiación. Pues en el contexto del artículo 397, la expresión “bienes del Estado” es comprensiva de todos los activos con que cuenta el Estado, incluido el dinero.

En igual sentido, figura el artículo 399, que alude al clásico peculado por aplicación oficial diferente²⁸⁶ y que se asemeja un poco a la figura de indebida destinación de dineros públicos. De hecho, considero que la figura de la indebida destinación de dineros públicos está incluida en la de peculado por aplicación oficial diferente.

Si se mira el Código Único Disciplinario, la situación no cambia. Es más, se hace más notoria la distinción entre bienes y dineros, como cuando el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 describe uno de los principales deberes de cualquier servidor público:

²⁸⁶ **ARTÍCULO 399. PECULADO POR APLICACIÓN OFICIAL DIFERENTE.** El servidor público que dé a los bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones, aplicación oficial diferente de aquella a que están destinados, o comprometa sumas superiores a las fijadas en el presupuesto, o las invierta o utilice en forma no prevista en éste, en perjuicio de la inversión social o de los salarios o prestaciones sociales de los servidores, incurrirá en (...)"

Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

(...)

4. Utilizar los bienes y recursos asignados para el desempeño de su empleo, cargo o función, las facultades que le sean atribuidas, o la información reservada a que tenga acceso por razón de su función, en forma exclusiva para los fines a que están afectos.

Como se ve, el legislador es explícito en aludir a los bienes y a los recursos (dinero) del Estado que el funcionario está obligado a dar buen uso.

Ese Código, además, estipula como falta gravísima lo que en derecho penal se conoce como peculado culposo, en el siguiente texto:

ARTÍCULO 48.

(...)

3. Dar lugar a que por culpa gravísima se extravíen, pierdan o dañen bienes del Estado o a cargo del mismo, o de empresas o instituciones en que este tenga parte o bienes de particulares cuya administración o custodia se le haya confiado por razón de sus funciones, en cuantía igual o superior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

Otra vez, el legislador es enfático en utilizar la expresión genérica para denotar el cuidado que debe tenerse con todo el conjunto de bienes o activos, incluyendo el dinero que tiene el Estado.

Por eso mismo, esto es, por el modo como el ordenamiento legal va tipificando esas conductas, es necesario darle un preciso alcance a la expresión *dinero público* que utiliza el constituyente, pero no para agravar la situación de un determinado acusado.

De hecho, en materia punitiva está prohibida la interpretación extensiva, ampliada. Es decir, está prohibido, en últimas, que el juez cree el tipo a guisa de creerse más severo que el propio legislador, en este caso, que el propio constituyente. El constituyente escogió la expresión *dinero* para evitar que los congresistas, ora como ordenadores de gasto, que rara vez lo son, ora como *tenedores* del dinero

público (tiquetes, bonos, vales, etc.) lo utilizaran para un destino indebido.

De la expresión: “*indebida destinación de dineros públicos*”, lo concerniente a la indebida destinación admite varias interpretaciones justas o válidas no así la expresión *dinero público*, que, a mi juicio, únicamente admite una interpretación válida: el dinero moderno, esto es, dinero de papel o el bancario, o el dinero electrónico, como medio de intercambio.

2. Del uso indebido de tiquetes aéreos en el caso concreto

Apoyé la decisión adoptada en el caso de la referencia porque es evidente que el congresista Torres Monsalvo no incurrió en indebida destinación de dineros públicos, por uso indebido de los pasajes aéreos que le autorizó la Cámara de Representantes.

En efecto, quedó probado que para la expedición de 113 tiquetes al congresista acusado (en el periodo 2010-2014) se aplicó el artículo 4º del Decreto 870 de 1989, que establece las reglas para la ordenación de los pasajes aéreos de los congresistas.

Adicionalmente, la parte solicitante no cumplió con la carga de probar que el congresista demandado hubiera utilizado indebidamente esos 113 tiquetes, es decir, que los hubiera usado para fines prohibidos, no autorizados o ajenos a los que le impone la investidura.

Como no se desvirtuó la presunción de inocencia del congresista acusado, se imponía denegar la solicitud de pérdida de investidura.

Esas son las razones de la aclaración de voto.

Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

Fecha ut supra

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
**SALVAMENTO DE VOTO DE LOS CONSEJEROS ROCÍO ARAÚJO OÑATE,
STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO, CÉSAR PALOMINO CORTÉS Y
CARMELO PERDOMO CUÉTER**

Bogotá D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-15-000-2015-01564-00(PI) ACUMULADO 11001-03-15-000-2015-01698-00

Actor: MARTHA MIREYA PABÓN PÁEZ Y OTRO

Demandado: EFRAÍN ANTONIO TORRES MONSALVO

Mediante la decisión de no decretar la prosperidad de la acción de pérdida de investidura en el proceso de la referencia, la Sala desconoció que este instrumento de control político y de naturaleza jurisdiccional, fue diseñado por el constituyente para restablecer de una manera disuasiva, preventiva y represiva la dignidad, transparencia y legitimidad del Congreso de la República; propósito para el cual rodeó la institución de un conjunto de presupuestos que aseguran su eficacia.

La providencia mayoritaria perdió de vista las especificidades del juicio en cuanto no solo puso en vilo su naturaleza, finalidades y efectividad y, de paso, le confirió una primacía a los derechos del elegido que difícilmente armoniza con el instrumento querido por el Pueblo para luchar contra la corrupción.

El uso que el demandado hizo de su investidura, patentemente denota que rompió el lazo de confianza con sus electores y desvirtuó la presunción de dignidad que acompaña el acceso y permanencia en el cargo. Además, la sentencia de la que me aparto desconoció el principio de legalidad del gasto y la jurisprudencia de la Secciones Primera y Segunda sobre la naturaleza de los tiquetes aéreos.

Para desarrollar los motivos que nos llevaron a no acompañar la decisión mayoritaria, observaremos el siguiente orden expositivo: **i)** de la norma que autoriza la expedición de tiquetes aéreos a la luz del principio de la legalidad del

gasto público; **ii)** motivos por los cuales la sentencia mayoritaria desconoció el principio de la legalidad del gasto público y **iii)** conclusiones.

1. De la norma que autoriza la expedición de tiquetes aéreos a la luz del principio de la legalidad del gasto público

a. En el Estado constitucional de derecho los particulares pueden hacer todo lo que el ordenamiento jurídico no les prohíbe, mientras que los servidores públicos solo lo que les está expresamente autorizado

La función pública en el Estado constitucional de derecho se sustenta en la limitación de su ejercicio que le imponen y desarrollan varios preceptos de la Constitución Política comenzando por el artículo 2º, a cuyo tenor son fines del Estado

“servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

Y en mayor grado el párrafo segundo del precepto en comento, sobre la razón de ser de las autoridades de la República sostiene:

“proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

El artículo 3º deja claro que en Colombia la soberanía reside en el Pueblo que la puede ejercer directamente o por medio de sus representantes. Con todo, en uno y, otro caso, el ejercicio de la soberanía popular se debe realizar en los términos de la Carta Política, lo que se reafirma, particularmente, cuando se lee lo establecido en el artículo 4º, norma en la que se consigna la supremacía constitucional así:

“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”.

El artículo 6º C.P. muestra nítidamente el mayor nivel de exigencia y responsabilidad que el ordenamiento impone a los servidores públicos, últimos que no solo son responsables por infringir la Constitución y las leyes, sino también *“por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”*.

Mayor nivel de exigencia que se ve reforzado por otras disposiciones constitucionales, entre ellas, la prevista por el artículo 121 C.P.: “[N]inguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”; la establecida en el artículo 209 que contiene los principios de la función pública, a saber, servir los intereses generales sustentada en los principios de *“igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”*.

Un análisis integral y armónico de las mencionadas disposiciones lleva a concluir que la sujeción de las autoridades públicas al ordenamiento jurídico cubre todos los organismos y funcionarios del Estado y, con mayor rigor, a los integrantes del Congreso de la República quienes, por la altísima dignidad que el Pueblo les confiere y, la trascendental función que desempeñan, saben de antemano la responsabilidad que asumen desde antes de ser elegidos y el compromiso que adquieren con sus electores para dignificar la institución y no defraudar la confianza pública.

La sujeción al ordenamiento jurídico también vincula a los jueces de la República y a la administración, siendo la de los jueces de mayor envergadura en cuanto su deber de aplicar e interpretar la ley en cada caso, en orden al cumplimiento de los fines constitucionales y la realización de sus valores, al margen de cualquier permisibilidad.

b. Del principio de la legalidad del gasto público y su importancia en el proceso de la referencia

Uno de los principios nucleares del Estado constitucional de derecho es que las autoridades públicas deben obrar conforme dispone el ordenamiento jurídico y solo pueden hacer lo que expresamente les está autorizado. La validez de sus actuaciones se mide, entre otras, por la forma como se cumpla con esa exigencia, con distintos alcances atendiendo a la naturaleza de las funciones.

En el caso que resolvió la Sala se trataba de considerar el principio de legalidad en función del gasto público en cuanto “cauce o vehículo del discurrir de la actividad de la Administración”²⁸⁷.

A folio 30 de la sentencia mayoritaria se trae el artículo 4º del decreto reglamentario 870 de 1989, modificado por el 3727 del 2010, como norma que autoriza la expedición de los tiquetes aéreos para los parlamentarios. Como se sabe, la expedición de tiquetes aéreos implica un gasto público y como no hay gasto público sin ley que lo autorice, el análisis no podía circunscribirse a un decreto reglamentario que de antemano no sustenta el gasto que correspondía analizar desde el soporte constitucional previsto en los artículos 345 y 346 de la Carta Política. Rezan las normas –se destaca–:

Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

ARTICULO 346. El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá

²⁸⁷ Julio PALLAVICINI MAGNÉRE El principio de legalidad del gasto público disponible en la red en el sitio http://www_udp.cl/descargas/facultades_carreras/derecho/pdf/anuario/2011/10_Pallavicini.pdf. Consultado el 22 de febrero de 2017.

elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

Para satisfacer las necesidades de la población y cumplir con las finalidades estatales, se requiere proveer lo indispensable, de cara a necesidades ilimitadas y recursos escasos. Se impone, en consecuencia, observar estrictamente el principio de legalidad y razonabilidad del gasto público. Sobre este extremo, se ha recordado²⁸⁸:

Los primeros antecedentes del derecho presupuestario aparecen en Inglaterra con la Carta Magna de 1215 y las revoluciones de 1648 y 1688. Una de las características del primero de los documentos es pasar la definición de los impuestos vigentes a las personas que debían cancelarlos, que para aquel momento era la nobleza, quienes a su vez los cargaban a sus vasallos. Posteriormente, y de forma progresiva, el derecho presupuestario fue incorporado a las constituciones, lo que se logró con el movimiento constitucionalista alentado después del congreso internacional de Viena en 1815.

Como consecuencia de la existencia de un concepto más racional en el tema presupuestario, surgen de manera progresiva una serie de principios que rigen toda la materia, los cuales están destinados a garantizar el sano manejo de los fondos públicos, así como la transparencia que esta función debe reflejar. Estos principios provienen de los principios de la contabilidad y economía, y responden a la necesidad de mantener el orden y uso racional de los dineros de la Administración Pública. Su nacimiento se remonta al siglo XIX, cuando se formularon una serie de reglas y principios relacionados con la elaboración y contenido del presupuesto, cuya finalidad fue sentar las bases para que el Estado procediera de una forma metódica y ordenada, los cuales han sido respetados como verdaderos dogmas financieros”.

Tratándose de los fondos públicos indispensables para atender la materialización del Estado social, se impone una estricta disciplina en el manejo de los recursos, razonabilidad en su inversión, así como trasparencia y rendición de cuentas. A su turno, el principio de legalidad y razonabilidad del gasto –

²⁸⁸ Ricardo MADRIGAL, “Los principios del presupuesto público” en Derecho y Sociedad, Revista electrónica de la Facultad de derecho de la ULACIT, Costa Rica, No. 5, julio de 2013.

conocido también con el nombre de legalidad presupuestaria– establecido como regla constitucional en las disposiciones antes transcritas, radica en que

“el presupuesto establece como autorización limitativa, la legalidad de los gastos públicos, de tal suerte que la Administración puede disponer de los fondos únicamente en la forma y medida contemplados en la correspondiente norma presupuestaria”²⁸⁹.

Precisa tener presente las facultades esencialmente regladas de la administración, esto es, que “*su legitimidad no deriva de sí misma*”, sus órganos no son *legibus solitus*, como ninguno en un Estado constitucional de derecho lo puede ser. Bien puede decirse que las autoridades “*gravitan entorno al principio de legalidad*”, lo que supone²⁹⁰:

“la sumisión de la actuación administrativa a las prescripciones del poder legislativo, lo cual viene de suyo postulado por la misma mecánica de la división de poderes y por el mayor valor formal que a los actos del poder legislativo se concede, sino asimismo al respeto absoluto en la producción de las normas administrativas, el orden escalonado de las fuentes y, finalmente, la sumisión de los actos concretos de una autoridad administrativa a las disposiciones de carácter general previamente dictadas por esa misma autoridad o, incluso por autoridad de grado inferior siempre que entre en el ámbito de su competencia” (Garrido Falla, s. a. p., p. 250; en el mismo sentido, Bohoyo, s. a. p.).

El principio de la legalidad del gasto como mecanismo de racionalización, cumple objetivos relacionados con la redistribución de recursos, la planificación y el desarrollo. Se ha considerado como una manera de gobernar las sociedades democráticas, pues materializa el principio de separación de poderes y el de frenos y contrapesos. Así, mientras al Congreso de la República le corresponde autorizar cómo se deben invertir los recursos públicos y, en tal sentido, imponer una “*fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos*”²⁹¹, la administración se sujeta estrictamente a las “*autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental*”²⁹².

²⁸⁹ Ibíd.

²⁹⁰ Ibíd.

²⁹¹ Edilberto PEÑA-GONZÁLEZ, “Principios e Instituciones presupuestales en Colombia” disponible en la red en el sitio <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/viewArticle/338>. , consultado el 3 de marzo de 2017.

²⁹² Ibíd.

Como se ve, el principio de la legalidad del gasto es uno de los elementos más importantes para garantizar un manejo presupuestario adecuado ante sinnúmero de necesidades y recursos limitados. Esto es, además de la sujeción de las autoridades a la legalidad, se trata de establecer herramientas de optimización, coordinadas y eficientes, para garantizar la inversión social. Sobre este último aspecto, se ha pronunciado la Corte Constitucional en los siguientes términos²⁹³:

¿En qué consiste la Inversión Social? La inversión social se compone de aquellos recursos destinados a mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales discriminados que por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas”.

Desafortunadamente, en la sentencia de la que nos sepamos la Sala no solo perdió de vista el principio de legalidad; al tiempo, desconoció la razonabilidad del gasto hasta el punto de abrir los recursos públicos destinados para el funcionamiento del legislativo, a la mera arbitrariedad de los parlamentarios, como pasa a mostrarse en lo que sigue.

2. Motivos por los cuales la sentencia mayoritaria desconoció el principio de la legalidad del gasto público

i. El fallo mayoritario pasó por alto una decisión con efectos *erga omnes*

Para mostrar en qué sentido la decisión mayoritaria desconoció el principio de la legalidad del gasto público, resulta pertinente recordar que la Sección Primera de esta corporación resolvió con efectos generales, en cuanto acción de nulidad, la demanda presentada contra el artículo 4º del decreto reglamentario 870 de 1989, tal como fue modificado por el Decreto 3727 de 2010.

En este punto, se echa de menos el estudio de la decisión, sin perjuicio de que en la Sala se puso de presente el imperativo no solo de tomarla en cuenta, sino de estudiar el asunto desde la perspectiva constitucional y legal en cuanto tema de estricta reserva de ley. La omisión, hizo que se partiera del análisis escueto de la normativa reglamentaria.

²⁹³ Corte Constitucional, Sentencia C-151 de 1995.

¿Qué alegaron los demandantes ante la Sección Primera en aquella oportunidad? Se sostuvo que por medio del decreto reglamentario encaminado a ordenar lo relativo a la entrega de tiquetes aéreos y terrestres para los Congresistas, el presidente de la República desconoció el principio de la legalidad del gasto.

En la sentencia, que data del 12 de febrero de 2015, se concluyó que el contenido del artículo 4º del decreto reglamentario debía leerse a la luz de lo dispuesto por el numeral 1º del artículo 268 de la Ley 5ª de 1992 –ley orgánica del Congreso– y así, con fundamento en esta; vale decir en cuanto de la norma anteriormente mencionada se deriva que los Congresistas deben “*asistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte*”, se explica y justifica que a los parlamentarios que no residen en Bogotá se les entregue un pasaje semanal, como lo dispone la primera parte del párrafo segundo del artículo 4º del decreto reglamentario 870 de 1989, tal como fue modificado por el Decreto 3727 de 2010.

Esto es, la Sección Primera hizo depender –como no podía ser de otra manera– la legalidad del decreto de lo dispuesto por la Ley 5ª, a saber, encontró conforme al ordenamiento la entrega de pasajes semanales, en tanto se trata de facilitar a los parlamentarios que residen fuera de Bogotá cumplir con su deber de “*asistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte*”.

Recuérdese que el ordenamiento jurídico –Ley 5ª de 1992– también compele a los parlamentarios a que, una vez elegidos, establezcan el lugar donde estará radicado su domicilio, entre otras cosas, para efectos de ordenar lo referente al suministro de pasajes, cuando se requiera.

Si se lee la primera parte del párrafo segundo del artículo 4º del decreto reglamentario referido, resulta patente la coincidencia con la Ley 5ª de 1992 –reglamento del Congreso–: “*los congresistas tendrán derecho a un pasaje semanal durante el periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias y a un pasaje mensual en periodo de receso*”.

Es claro, por consiguiente, que los pasajes que se suministran semanalmente a los parlamentarios tienen un objetivo concreto fijado por el reglamento del Congreso cual es permitirles cumplir con la obligación de asistir a las sesiones ordinarias, extraordinarias y al trabajo en comisiones que tienen lugar en la sede del Congreso de la República. Entretanto, el segundo inciso del párrafo segundo del artículo 4º de la norma en mención, se refiere a los tiquetes que **podrán** expedirse para comisiones especiales. Estas sí para ejercer labores propias del cargo, sujetas, de todas maneras, al procedimiento previsto.

En uno y, otro caso, se debe seguir **un trámite determinado de autorización**: tratándose de **i) los pasajes semanales**, la Secretaría General presenta a las **Mesas Directivas de Senado o Cámara** una solicitud mensual de pasajes, indicando nombre del beneficiario y ruta respectiva y **ii) de los pasajes que se podrán suministrar para comisiones especiales**, el decreto sujeta la solicitud de los mismos a la aprobación de las **Mesas Directivas** de las Comisiones Constitucionales Permanentes Legales Reglamentarias o Accidentales o a la comisión interparlamentaria de crédito público **convocada de manera previa** por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Nótese que la responsabilidad recae en las Mesas Directivas, en cuanto como no se trata de un imperativo, deberá estudiarse la **pertinencia del gasto**.

ii. La sentencia mayoritaria despojó de justificación legal al artículo 4º del decreto reglamentario 870 de 1989 tal como fue modificado por el Decreto 3727 de 2010

Como ya atrás se observó, la versión definitiva de la sentencia dejó de lado lo establecido por la Sección Primera para fijar la legalidad del decreto reglamentario –esto es su lectura a la luz del numeral primero del artículo 268 de la Ley 5ª de 1992–. La Sala no solo le quitó el piso legal a la norma reglamentaria que aplicó para resolver el asunto en el expediente de la referencia; al mismo tiempo desconoció el principio constitucional de la legalidad del gasto, pues con el entendimiento que le fijó al reglamento, amplió el suministro de tiquetes aéreos a supuestos no justificados legalmente y, como si ello fuera poco, no previstos por la norma.

Para justificar la manera tan amplia como fijó la Sala los alcances de la disposición que regula la expedición de tiquetes –la cual, como ya se explicó,

interpretó sin respetar el principio constitucional de legalidad y razonabilidad de los gastos–, desechó aplicar las disposiciones que reglan el tema y pasó por alto lo resuelto por la Sección Primera en la sentencia proferida el 12 de febrero de 2015, para lo cual incluso se omitió mencionarlas. En cambio se sostuvo –se destaca–:

“La Sala, además, debe precisar que la expedición de los tiquetes a los congresistas tiene por objeto facilitar el cumplimiento de la función legislativa [en nota a pie de página se lee: [v]ale recordar que fuera de la función legislativa, el Congreso cumple con la función de control político, función judicial, función electoral, función de protocolo] que desde luego, incluye la posibilidad de conocer de primera mano las diferentes problemáticas y necesidades de las regiones, e impulsar las iniciativas legislativas pertinentes, como ya lo ha dicho la Sala Plena en anteriores oportunidades. Es decir, los representantes a la Cámara pueden viajar no solo a la región (circunscripción electoral) por la que son elegidos, sino a las demás regiones del país, pues la función congresal involucra intereses radicados en cualquier punto del país.”

No puede perderse de vista que, por mandato del artículo 133 CP, los congresistas, como funcionarios elegidos mediante voto popular, representan al pueblo y deben actuar consultando la justicia y el bien común, al punto que políticamente son responsables del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura no solo frente a sus electores, sino ante la sociedad en general.

A la Sala Plena no le cabe duda de que el diálogo permanente entre el congresista y el electorado no solo garantiza el ejercicio del derecho de participación en la conformación y control del poder político (artículo 40 de la CP), sino que afianza la forma de democracia representativa que adoptó la Constitución de 1991, en cuanto le permite ser vocero de la sociedad ante el propio Congreso de la República.

De modo que la indebida destinación de dineros públicos por uso indebido de los tiquetes aéreos se configura cuando el congresista utiliza los tiquetes con fines ajenos al cumplimiento de las funciones propias de la investidura. Se insiste: los pasajes aéreos se otorgan para facilitar los desplazamientos del Congresista en todo el territorio nacional, pero con énfasis en las zonas donde estaría el electorado del congresista”.

No obstante y, con base en el aparte antes transrito, concluyó la Sala en la sentencia de la que nos apartamos, que no se probó la indebida destinación de dineros públicos atribuida a Efraín Antonio Torres Monsalvo.

Es de anotar, en este punto que los Congresistas velan por el bien común y el bienestar general; de suerte que desplazamientos a compartir con “el electorado”, en cuanto actividad de campaña puede adelantarse con recursos propios o del partido, pues para que sean asumidos con recursos públicos deben sujetarse a las normas sobre financiación de campañas políticas. Ahora, en lo que tiene que ver con la visita de los parlamentarios a las regiones con cargo a recursos públicos se requiere la respectiva comisión.

b) Para sustentar su decisión la Sala efectuó un conjunto de interrogantes cuya respuesta terminó por modificar de modo sensible el artículo 4º del decreto 870 de 1989 modificado por el decreto 3727 de 2010

i) Para efectos de negar la demanda de pérdida de investidura, la Sala se preguntó, primero, si *¿[existía] alguna restricción normativa para que los representantes a la Cámara por Bogotá [hicieran] uso de tiquetes aéreos para atender funciones fuera de Bogotá?* La respuesta en sentido negativo a la cuestión planteada, terminó por modificar completamente el contenido del artículo 4º del decreto reglamentario así:

*“Conforme al artículo 4º del decreto 870 de 1989, **todos** los congresistas tiene derecho a un pasaje por cada semana, durante el periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias, y a un pasaje mensual en periodo de receso, para desplazarse en el territorio nacional a cumplir con las funciones propias del Congreso.*

*Incluso, **los congresistas tienen derecho** a un número mayor de pasajes cuando se trate de i) comisiones especiales solicitadas y aprobadas por la mesa directiva; ii) comisiones constitucionales permanentes, iii) comisiones legales, iv) comisiones accidentales y v) la comisión interparlamentaria de crédito público, convocada por el Ministerio de Hacienda.*

El artículo 4º del Decreto 870 de 1989 no puede interpretarse con el carácter restrictivo que proponen los denunciantes (y que respalda el señor agente del Ministerio Público), pues eso implicaría desnaturalizar el sentido de la

norma, que, se repite, no establece expresamente esa prohibición y al interprete no le corresponde crear ese tipo de restricciones.

De hecho, la única restricción del artículo 4º es para el representante de los colombianos residentes en el exterior, pues si bien le otorga el derecho de un pasaje al mes, en periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias, y a un pasaje en periodo de receso, lo cierto es que lo condiciona a que esos tiquetes se utilicen con destino al lugar del exterior en el que inscribió la candidatura.

De modo que el señor Efraín Antonio Monsalvo, en calidad de Representante a la Cámara por Bogotá, sí tenía derecho a recibir los tiquetes aéreos para desplazarse en el territorio nacional y cumplir las funciones propias de su investidura".

Adviértase que, al margen de la inobservada obligación de leer la disposición a la luz de la Ley 5ª de 1992, lo cierto es que el entendimiento que fijó la Sala desconoció también el tenor literal de la disposición reglamentaria.

Por un lado, concluyó que **todos** los parlamentarios, incluso los que residen en Bogotá o en los municipios aledaños a la sede del Congreso de la República, tienen derecho a un pasaje por semana “durante el periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias, y a un pasaje mensual en periodo de receso, para desplazarse en el territorio nacional a cumplir con las funciones propias del Congreso”.

A la segunda parte del párrafo segundo del artículo 4º del decreto reglamentario, la Sala también le fijó un alcance que se aparta por completo del tenor literal del mismo que es como sigue –se destaca–:

*...salvo que se trate de **comisiones especiales** en el interior del país solicitadas y **aprobadas por las mesas Directivas de las Comisiones Constitucionales Permanentes Legales Reglamentarias o accidentales o de sesiones de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público previamente convocadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público** casos en los cuales se podrá autorizar un número mayor de pasajes”.*

Nótese que el sentido de la disposición no admite duda en cuanto **faculta** el suministro de un “número mayor de pasajes”, **previo el cumplimiento de ciertos**

requisitos, a saber, que se trate de comisiones especiales en el interior del país **i)** solicitadas y aprobadas por las Mesas Directivas “*de las Comisiones Constitucionales Permanentes Legales Reglamentarias o accidentales o ii) de sesiones de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público*” previamente convocadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sobre este extremo, vale precisar que los derechos que la ley reconoce a los funcionarios públicos y los Congresistas no son la excepción, tienen que ver con los salarios y prestaciones sociales por los servicios efectivamente prestados. Aparte de esto, solo es dable considerar que los servidores públicos en cuanto tienen deberes que cumplir requieren de los instrumentos necesarios para ejercer su labor –pasajes-. Vale para el efecto tomar nota de las decisiones adoptadas por la Sección Segunda respecto del régimen salarial de los parlamentarios, para dejar sentado que los pasajes no constituyen salarios, de donde de su entrega no se derivan derechos.

Si se lee con detalle la manera como la Sala interpretó la disposición antes transcrita, se llega a conclusiones que no se derivan de la norma. En primer lugar, la Sala sostuvo que “*incluso los Congresistas tienen derecho a un número mayor de pasajes*”. Lo cierto es que la norma no habla de derecho; establece, claramente, que en los casos allí consignados “*se podrá autorizar un número mayor de pasajes*” lo que es sustancialmente diferente.

En este sentido, la mayoría dejó de lado las exigencias necesariamente previstas en orden a que los Congresistas puedan acceder a recursos públicos para financiar viajes, los que, sin lugar a dudas, en todo caso se tendrían que relacionar con el ejercicio de las funciones que les han sido confiadas. Así las cosas, la mayoría resolvió pasar por alto: la facultad para autorizar un número mayor de pasajes, a saber, que se trate de comisiones especiales **a)** “aprobadas por las Mesas Directivas de las Comisiones Constitucionales Permanentes Legales Reglamentarias o accidentales” o **b)** “*de sesiones de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público previamente convocadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público*”.

La comprensión de la Sala fue también incorrecta porque convirtió lo genérico –las comisiones especiales que pueden ser **i)** constitucionales permanentes; **ii)**

legales; **iii) accidentales iv) interparlamentarias de crédito público, en especie;** impropiedad fácil de advertir así—se destaca—:

*Incluso, los congresistas tienen derecho a un número mayor de pasajes, cuando se trate de i) **comisiones especiales solicitadas y aprobadas por la mesa directiva ii) comisiones constitucionales permanentes, iii) comisiones legales; iv) comisiones accidentales y v) la comisión interparlamentaria de crédito público, convocada por el Ministerio de Hacienda.***

Y de paso, pretendió sugerir al lector que solo las comisiones especiales – valdría la pena preguntarse cuáles— deberían ser “*aprobadas por la mesa directiva*”, enviando el mensaje equivocado según el cual la expedición de tiquetes para cumplir con misiones otorgadas por las comisiones constitucionales permanentes, legales y accidentales, no se requiere acatar esa exigencia.

ii) Aun cuando en el expediente no aparece con relación a la expedición y suministro de tiquetes al Congresista acusado ninguna actuación que responda a las previsiones del decreto reglamentario, ni a las de la Ley 5^a de 1992, la sentencia de la que nos apartamos a tiempo que responde la pregunta acerca de *¿si se cumplió el trámite previsto en el artículo 4º del decreto 870 de 1989, en concordancia con la Ley 1318 de 2009, para autorizar y expedir los tiquetes del congresista Efraín Antonio Torres Monsalvo?*, sostuvo:

“Si. El trámite para la autorización y expedición de los tiquetes del señor Torres Monsalvo se cumplió.

En el expediente obran las solicitudes de tiquetes, con la identificación de la ruta y la mención (unas veces de manera general y otras de modo más específico) de los motivos del viaje. También se encuentran las órdenes de expedición de tiquetes que libraba el secretario general de la Cámara de Representantes, con fundamento en los contratos de suministro de tiquetes aéreos suscritos por el ordenador del gasto, esto es, el director administrativo de la Cámara de Representantes. Del artículo 4º del Decreto 870 de 1989 se desprende que esos son los requisitos que deben cumplirse y que, en efecto, se cumplieron para la expedición de los tiquetes del congresista Torres Monsalvo, en el periodo 2010-2014 y la autorización del secretario para que la agencia de viajes contratista expida los pasajes aéreos y, luego, emita la factura correspondiente.

La Sala Plena insiste en que no es necesaria la intervención de la mesa directiva de la Cámara de Representantes, pues a partir de la Ley 1318 de 2009, el ordenador del gasto es el director administrativo de la Cámara de Representantes”.

En lo que tiene que ver con el Director Administrativo, la Sala resolvió entender que, a raíz de una modificación introducida a la Ley 5^a de 1992, se abolió la exigencia de que las Mesas Directivas de las Cámaras legislativas tuvieran que dar autorización para la expedición y suministro de los pasajes y que esa atribución se trasladó al funcionario. Es de anotar, que dicho funcionario no suple en manera alguna las funciones de las Mesas Directivas de las Cámaras legislativas. Tiene funciones operativas y de representación, pero en ningún caso legislativas, únicas que crean gastos.

iii) En relación con el tercer interrogante que se planteó la Sala en la sentencia mayoritaria acerca de si *¿[e]s válido que, en un principio, el congresista acusado hubiera aludido a la necesidad de ‘atender asuntos propios del cargo’, para justificar la solicitud de tiquetes?*, respondió afirmativamente, aunque admitió que ello fue válido hasta el año 2013. Concluyó la Sala que hasta la mencionada anualidad, era suficiente justificación expresar como motivo la necesidad de “atender asuntos propios del cargo”. Esto, con base en una circular expedida por el Secretario General, respuesta incomprendible en cuanto, se estaría atribuyendo al servidor atribuciones reglamentarias.

iv) Por último, la sentencia de la que me aparto se preguntó si *¿“[I]los tiquetes que recibió el congresista Efraín Antonio Torres Monsalvo, en el periodo 2010-2014, se utilizaron para viajar fuera de Bogotá con fines distintos al cumplimiento de la función legislativa?* La Sala contestó:

No. El señor Torres Monsalvo utilizó los tiquetes para cumplir con las funciones que ejerce como representante a la Cámara por Bogotá.

La Sala reitera: la expedición de los tiquetes a los congresistas tiene por objeto facilitar el cumplimiento de la función legislativa. En especial, permite conocer de primera mano las diferentes problemáticas y necesidades de las regiones, e impulsar las iniciativas legislativas pertinentes. Es más, los representantes a la

Cámara pueden viajar no solo a la región (circunscripción electoral) por la que fueron elegidos sino a las demás regiones.

Nótese que, según lo reconoce el fallo mayoritario, el número de pasajes que solicitó el Congresista acusado esgrimiendo como motivo “atender asuntos propios del cargo” fueron 65 y la mayoría en la ruta Bogotá-Barranquilla-Bogotá. Al respecto se sostuvo lo siguiente en la sentencia –se mantienen las negrillas en el texto citado; se destaca–:

“La expedición de 65 tiquetes tuvo como justificación que, como se dijo, es válida y suficiente. Además, conforme con el principio de la buena fe, la Sala presume que esos tiquetes (numeral i) se utilizaron para cumplir las funciones propias de la investidura de Efraín Antonio Torres Monsalvo, pues no existe prueba concreta que desvirtúe esa presunción y que permita concluir que esos tiquetes se gestionaron y obtuvieron para atender asuntos privados del congresista acusado. Ninguna prueba hay en ese sentido, se insiste.”

En otras palabras: la actuación del congresista demandado está amparado por la presunción de la buena fe, por cuanto los tiquetes fueron debidamente autorizados y se pidieron con el ánimo de cumplir las funciones que impone la calidad de ser representante a la Cámara. Los denunciantes Martha Mireya Pabón Páez y Jorge Alberto Méndez García) no cumplieron con la carga de demostrar que el congresista Torres Monsalvo utilizó indebidamente los tiquetes aéreos, esto es, en beneficio propio o de un tercero.

Para la Sala, el hecho que el señor Torres Monsalvo sea oriundo de la ciudad de Barranquilla no es indicativo de que hubiera utilizado los tiquetes con fines distintos a los que el cargo le impone. No bastaba que los solicitantes alegaran que los tiquetes se utilizaron con fines particulares, ajenos a la función de congresista, sino que era necesario que aportaran las pruebas que demostraran fehacientemente esa situación. Pero eso no ocurrió”.

v) La lectura de los apartes transcritos permite confirmar el alcance carente de sustento legal que la Sala le dio a la norma que regula lo relativo al suministro de tiquetes aéreos a los parlamentarios y la inutilidad de la norma reglamentaria. Esto es así, porque haciendo suya la hipótesis interpretativa planteada por el

representante a la Cámara acusado, según la cual todos los Congresistas, sin excepción, tienen un derecho propio y adquirido a recibir un tiquete semanal y, además, otro en época de receso, se respondió a los cargos, de igual manera, sin sustento normativo alguno. Al tiempo, se sustituyó el procedimiento para señalar que el derecho que la Sala reconoció, se materializa por petición verbal de la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

- c) **Una interpretación de la disposición contenida en el párrafo segundo del artículo 4º del Decreto 870 del 89 modificado por el Decreto 3727 de 2010 a la luz del numeral 1º del artículo 268 de la Ley 5ª de 1992, como lo dispuso la Sección Primera, indica que el suministro de tiquetes aéreos tiene por fin facilitar a los parlamentarios cumplir con su obligación de asistir a las sesiones ordinarias o extraordinarias en la sede del Congreso de la República que es Bogotá Distrito Especial**

Una interpretación en estricto sentido de la disposición contenida en el párrafo segundo del artículo 4º del Decreto 870 del 89 tal como fue modificado por el Decreto 3727 de 2010, a la luz del numeral 1º del artículo 268 de la Ley 5ª de 1992, como lo dispuso la Sección Primera, indica, palmariamente, que se entrega un pasaje semanal a los Congresistas que tienen su domicilio fuera de la ciudad de Bogotá con cargo al erario público, a fin de facilitar a los parlamentarios cumplir con la obligación de asistir a las sesiones ordinarias o extraordinarias en la sede del Congreso de la República.

Desde esa óptica, puede concluirse que, estando domiciliado el señor Torres Monsalvo en la ciudad de Bogotá, no le aplica la primera parte del párrafo segundo del artículo 4º del decreto reglamentario, de donde no justificó el recibo de los pasajes suministrados para cubrir la ruta Bogotá-Barranquilla-Bogotá. Tampoco los entregados para trasladarse a otras partes del territorio nacional, con el fin de que se señale que cumplía, “*funciones propias del cargo*”, pues, de ser ello así, requería de comisiones como lo dispone la segunda parte del párrafo segundo del artículo 4º del decreto reglamentario 870 de 1989, modificado por el Decreto 3727 de 2010, vale decir a los pasajes que **podrán** suministran para efecto de **comisiones especiales**, de las cuales en el expediente consta que se le suministraron en diez oportunidades. En todas ellas, se autorizó a la Comisión Primera para trasladarse con ocasión de socializar la expedición de algunas leyes.

Revisadas las pruebas allegadas al expediente en lo relativo a los tiquetes, se tiene, además, que aun cuando el parlamentario acusado afirmó que tenía derecho adquirido a recibir un pasaje cada semana durante el periodo ordinario, por el solo hecho de su calidad de Congresista, es de anotar que en varias semanas no los solicitó, ni tampoco los recibió²⁹⁴. Se conocen las comunicaciones que el señor representante a la Cámara acusado le dirige al Secretario General y a la agencia de viajes Suba Tours para que se le expidan pasajes a su nombre “*por motivos de su cargo*” en clase ejecutiva o su equivalente. Se encuentran solicitudes elevadas por el Congresista y por su asistente.

Ahora, el número de pasajes semanales que usó el Congresista en la vía Bogotá-Barranquilla-Bogotá pretextando “*el ejercicio de asuntos propios del cargo*” –que asciende a 65– no encaja en el primer supuesto previsto por el párrafo segundo del artículo 4º del decreto reglamentario 870 de 1989 modificado por el Decreto 3727 de 2010 a la luz del numeral 1º del artículo 268 de la Ley 5ª de 1992, de donde se sigue igualmente el acceso a recursos públicos sin justificación, pues para trasladarse por vía aérea por fuera de Bogotá para ejercer labores propias del cargo, debe mediar la autorización de la Mesa Directiva y, el Congresista no la aportó, porque no la obtuvo.

Si, en gracia de discusión, se llegare admitir que el Congresista estaba habilitado para recibir un pasaje semanal, debe tomarse nota de que tampoco cumplió con las exigencias. La sentencia pretendió pasar por alto esta situación, con la excusa de que el requerimiento según el cual el suministro de los pasajes debe ser aprobado por las Mesas Directivas de las respectivas Cámaras fue abolido a raíz de la expedición de Ley 1318 del 2009 “*por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992*”, en donde se sostiene que el Director Administrativo tendrá las funciones de ordenador del gasto.

El análisis debe detenerse, primeramente, en preguntar qué se entiende por ordenador del gasto, pues el planteamiento de la sentencia es incorrecto. Ello salta a la vista cuando se revisa la exposición de motivos de la ley en comento,

²⁹⁴ Por ejemplo, recibió un tiquete el 19 de agosto de 2010 y el próximo lo recibió el 8 de septiembre de 2010; el 5 de noviembre de 2010 y, luego, el 26 de noviembre de 2010. En el 2011 recibió un pasaje el 1º de agosto y luego el 16 y 3 de octubre así como el 11 de noviembre en la ruta Bogotá-Barranquilla-Bogotá. Recibió un pasaje para el periodo de sesiones extraordinarias el 27 de junio de 2012. Recibió un tiquete para sesiones ordinarias también en la ruta Bogotá-Barranquilla- Bogotá el 9 de junio de 2011 y, luego, el 3 de agosto de 2011. En el mes de noviembre de 2013 recibió un pasaje Bogotá-Cartagena, también en época de sesiones ordinarias y luego el 20 y 19 de marzo de 2014. No recibe el tiquete previsto para la época de receso.

sobre las razones para trasladar al Director Administrativo algunas funciones de ordenador del gasto:

"[L]a Constitución Nacional en el artículo 150 establece como función primordial del Congreso de la República interpretar, reformar y derogar las leyes. Por lo tanto, es obligación primordial del legislativo desarrollar esa tarea. En la Cámara de representantes, la función de ordenación del gasto está actualmente en cabeza del presidente, lo cual, fuera de ser anti técnico, impide que desarrolle debidamente su labor que es, eminentemente, legislativa".

Como se ve, se trató de descargar a los Presidentes de funciones administrativas trasladándoselas al Director Administrativo, nombrado por la Mesa Directiva, de entera confianza de la misma. De ahí que en la exposición de motivos se lea:

"El presente proyecto que se presenta a consideración del honorable Congreso de la República, busca adicionar y corregir la situación expuesta, ya que es necesario separar de esas funciones de carácter administrativo y legislativo que reposan en el presidente de la cámara con miras al cumplimiento de los objetivos de esta corporación y por otro lado contar con una operatividad que hasta el momento no ha sido posible desarrollar precisamente por la ausencia de apoyo técnico completo de la parte administrativa que libere el liderazgo del presidente de la corporación. Por las anteriores consideraciones honorables representantes les solicito acompañar esta iniciativa congresional que sólo busca dotar de herramientas legales para mejorar nuestro trabajo legislativo que es la razón de ser del congreso de la República".

En consecuencia, no se puede sostener que la Ley 1318 del 2009 y la modificación que por su intermedio se incluyó en la Ley 5^a, le suprimieron a las Mesas Directivas su función de ordenadoras del gasto, para trasladárselas al Director Administrativo –como se sostuvo–. Se le trasladó funciones de los presidentes de las Cámaras limitadas a celebrar contratos y asumir la representación legal, sin afectar –como no podía serlo– las propias de las Mesas Directivas, esto es, las conferidas por el artículo 4º del decreto 870 de 1989, modificado por el Decreto 3727 de 2010, de estricta aplicación. Siendo ello así, el señor parlamentario tenía que haber obtenido la autorización de la Mesa Directiva

de la Cámara de representantes, para tener acceso a los pasajes, como dice estrictamente el decreto reglamentario.

De todos modos, examinado el expediente, con el objeto de buscar los actos administrativos con presunción de legalidad a los que se hizo referencia en el debate en Sala Plena, se logró establecer, en realidad, autorizaciones para la expedición de diez tiquetes, para atender misiones especiales conferidas por las Mesas Directivas a la Comisión Primera.

Hay una factura que corresponde al primer tiquete que se le expidió al Congresista que se posesionó el 20 de julio, con los descuentos, en clase ejecutiva por valor en el año 2010 de \$1.122.000, el que, descontado el anticipo, dio lugar a la erogación de \$825.743.

En el expediente aparece, entre otras, una comunicación del 13 de agosto del 2010, firmada por el Secretario General, Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, dirigida al señor Gustavo Delgado Garavito de Suba Tours, en la cual solicita pasajes aéreos, en plural, a nombre del señor Efraín Antonio Torres Monsalvo en la ruta Bogotá Barranquilla, en línea blanca, en clase ejecutiva o en su equivalente conforme al contrato 154 y de acuerdo a la solicitud elevada por él mismo.

Es de advertir que el señor Congresista pide un tiquete, pero el Secretario autoriza que se le expidan “*los tiquetes*”. Son varias las comunicaciones que dirige el representante a la Cámara al Secretario General y las que el Secretario General dirige a la agencia de viajes Suba Tours para que se le expidan los tiquetes al parlamentario acusado. Solicitudes de las que no es dable sostener que se cuenta con actos administrativos sustentados en el principio de legalidad.

Con todo, así se admitiera la tesis esgrimida por la sentencia de la que me aparto, según la cual la autorización para el suministro de tiquetes aéreos la debe expedir el Director Administrativo, como ordenador del gasto, lo cierto es que **en el expediente no consta que el funcionario haya emitido autorización alguna en lo relativo al suministro de tiquetes aéreos al Congresista acusado.**

De modo que las exigencias previstas en el artículo 4º del decreto reglamentario 870 de 1989 modificado por el Decreto 3727 de 2010, no se cumplieron. Insistimos: si en gracia de discusión se admitiera esta posibilidad –que

se rechaza enfáticamente— lo cierto tiene que ver con que el Director Administrativo tampoco autorizó la expedición y suministro de pasajes. Nótese que la referencia al papel desempeñado para el efecto por ese funcionario, acorde con la decisión se contrae a lo siguiente:

[t]ambién se encuentran las órdenes de expedición de tiquetes que libraba el secretario general de la Cámara de Representantes, con fundamento en los contratos de suministro de tiquetes aéreos suscritos por el ordenador del gasto, esto es, el director administrativo de la Cámara de Representantes”.

En últimas, pese a que en la sentencia se pretende despojar a las Mesas Directivas de las Cámaras legislativas de su potestad para trasladar la función al Director Administrativo, se termina finalmente por admitir que quien intervino en las autorizaciones fue el Secretario General.

3. Conclusión

Pretender fijar un alcance distinto a la disposición contemplada en el artículo 4º del decreto reglamentario 870 de 1989 modificado por el decreto 3727 de 2010 para negar la desinvestidura del Congresista, resulta a toda luz contrario al ordenamiento jurídico. La Sala se apartó del tenor literal de la disposición, leída a la luz del numeral 1º del artículo 268 de la Ley 5ª de 1992, como corresponde para preservar el principio de la legalidad del gasto. Aunado a lo expuesto y con fundamento en una lectura en contra del tenor literal del precepto, se negaron las pretensiones que debieron prosperar.

Ahora, con el fin de respetar el derecho a la igualdad y no reforzar el centralismo (¿por qué los Congresistas por Bogotá tienen derecho a un pasaje para desplazarse por razones del ejercicio de sus funciones y los otros Congresistas radicados en las diferentes regiones del territorio nacional no?) la norma tendría que leerse en un sentido que supone la generación de gastos adicionales ilimitados fijados por la Sala Plena del Consejo de Estado, con grave detrimento para las finanzas públicas.

Cabe poner de presente nuevamente la legalidad del gasto como sustento del Estado de derecho y al tiempo destacar la necesidad de negar la apertura del gasto público a cargo del Congreso de la República, sin límite, ni reglas.

En fin, la Sala Plena no solo sustentó su decisión en una norma reglamentaria –en contra del principio constitucional de la legalidad del gasto–, sino que, so pretexto de un garantismo innecesario y, jurídicamente injustificado, le fijó a la primera parte del párrafo segundo, del artículo 4º del decreto 870 de 1989 modificado por el decreto 3727 de 2010, un entendimiento que, al tiempo que lo vacía de contenido, viola el derecho a la igualdad, afianza el centralismo e implica desconocer un principio que sustenta el Estado de derecho en el que impera el principio de la legalidad y razonabilidad del gasto público.

En los términos que anteceden, salvamos el voto.

Fecha *ut supra*

**STELLA CONTO DÍAZ DEL
CASTILLO**
Magistrada

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARMELO PERDOMO CUÉTER
Magistrado

CÉSAR PALOMINO CORTÉS
Magistrado

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
ACLARACIÓN DE VOTO DEL CONSEJERO HERNÁN ANDRADE RINCÓN

Bogotá D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-15-000-2015-01564-00(PI) ACUMULADO 11001-03-15-000-2015-01698-00

Actor: MARTHA MIREYA PABÓN PÁEZ Y OTRO

Demandado: EFRAÍN ANTONIO TORRES MONSALVO

Con el mayor respeto manifiesto las razones que me llevan a aclarar el voto frente a la decisión adoptada por la Sala Plena contenida en la providencia de 21 de febrero del presente año, por medio de la cual se denegó la solicitud de pérdida de investidura del demandado.

Sea lo primero señalar que comparto la decisión de la Sala en cuanto denegó las pretensiones de pérdida de investidura del demandado, toda vez que la ambigüedad y los vacíos de las normas no pueden servir de fundamento y pretexto para solicitar la pérdida de investidura de los Congresistas.

En efecto, en el caso concreto la vaguedad del artículo 4 del Decreto 870 de 1989²⁹⁵ se ha prestado para diversas hermenéuticas todas válidas, entre ellas la

²⁹⁵ "La ordenación de los pasajes aéreos o terrestres dentro del territorio nacional para los honorables congresistas en ejercicio, así como los desplazamientos al exterior para el Representante a la Cámara para los colombianos residentes en el exterior, se autorizarán por el ordenador de gasto previa solicitud del Secretario General de cada Corporación.

Para el efecto la Secretaría General, presentará a las Mesas Directivas del honorable Senado de la República y la honorable Cámara de Representantes, una solicitud mensual de los pasajes a que tienen derecho los honorables Congresistas, indicando nombre del beneficiario y ruta respectiva, uno por cada semana, durante el período de sesiones ordinarias o extraordinarias y un pasaje mensual en período de receso, salvo que se trate de comisiones especiales en el interior del país solicitadas y aprobadas por las Mesas Directivas de las Comisiones Constitucionales Permanentes Legales Reglamentarias o Accidentales o de sesiones de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público previamente convocadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, casos en los cuales se podrá autorizar un número mayor de pasajes.

El Representante a la Cámara para los colombianos residentes en el exterior, tendrá derecho a un pasaje al mes, durante el período de sesiones ordinarias o extraordinarias, y un pasaje en cada período de receso, con destino al lugar del exterior en el cual inscribió su candidatura, salvo que se trate de comisiones especiales en el interior del país, solicitadas y aprobadas por las Mesas Directivas de las Comisiones Constitucionales Permanentes Legales Reglamentarias o

alegada por los actores, según la cual los Representantes a la Cámara por Bogotá, Cundinamarca y Boyacá no deberían ser beneficiarios de los tiquetes que otorga la disposición, en la misma línea de la prima de localización, según los lineamientos de la jurisprudencia de la Sección Segunda de esta Corporación (rad. 2010-458).

Ahora, si bien la norma puede ser interpretada de modo que se restrinja el gasto de los congresistas elegidos por las circunscripciones de Bogotá, Cundinamarca y Boyacá –lugares a los que no existe la necesidad de desplazamiento aéreo– lo cierto es que esa censura no puede servir de fundamento para concluir que el parlamentario incurrió en la causal de indebida destinación de dineros públicos y, por ende, debía perder su investidura.

En este punto se comparte la argumentación de la providencia al sostener que la pérdida de investidura constituye un proceso sancionatorio o punitivo y, por ende, no es posible que las causales sean analizadas de forma abstracta, genérica o por analogía²⁹⁶.

No obstante, tal y como lo puntualicé en la discusión del proyecto, la Sala Plena tuvo la oportunidad de exhortar al Congreso de la República y al Gobierno Nacional para que se expediera una nueva regulación en materia de tiquetes aéreos a favor de los congresistas, que permitiera superar los vacíos y vaguedades de la norma vigente.

En consecuencia, la aclaración de voto va encaminada a indicar que la Sala Plena del Consejo de Estado perdió una valiosa oportunidad para promover un cambio de normativa sobre la materia, toda vez que la contenida en el Decreto 870 de 1989 se presta para diferentes interpretaciones, al grado tal que el Secretario General de la Cámara de Representantes a partir de 2013, ha requerido a los congresistas para que justifiquen de manera expresa los motivos del

Accidentales o de sesiones de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, previamente convocadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, casos en los cuales se podrá autorizar un número mayor de pasajes.

Igualmente, la Secretaría General de Senado y de Cámara de Representantes enviará a las Mesas Directivas del honorable Senado de la República y la honorable Cámara de Representantes, una relación de los pasajes que hayan sido utilizados o devueltos para efecto de elaborar la correspondiente resolución que ordene el reconocimiento y pago".

²⁹⁶ Al respecto consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 21 de julio de 2015, rad. 2012-00059-00(PI), M.P. María Claudia Rojas Lasso.

desplazamiento, los cuales deben ser inherentes al ejercicio de las funciones desempeñadas.

En ese orden de ideas, considero que a partir de 2013 –con el requerimiento de la Secretaría General de la Cámara de Representantes– es posible invocar la causal de pérdida de investidura de indebida destinación de recursos públicos, para todo aquel parlamentario que no justifique en debida forma los desplazamientos realizados con base en los tiquetes aéreos de que trata el Decreto 870 de 1989.

Respetuosamente,

HERNAN ANDRADE RINCON

Fecha ut supra

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
ACLARACIÓN DE VOTO DEL CONSEJERO WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-15-000-2015-01564-00(PI) ACUMULADO 11001-03-15-000-2015-01698-00

Actor: MARTHA MIREYA PABÓN PÁEZ Y OTRO

Demandado: EFRAÍN ANTONIO TORRES MONSALVO

Respetuosamente en este escrito consigno las razones por las cuales aclaro el voto respecto de la sentencia de 21 de febrero del 2017, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Aunque comparto los argumentos que soportaron la decisión en cita, considero importante aclarar, que a mi juicio el art. 4º del Decreto 870 de 1989 -que regula la ordenación de los pasajes aéreos o terrestres dentro del territorio nacional para los congresistas en ejercicio-, es una norma incompleta por cuanto no contempla las circunstancias que debe cumplir el congresista para hacerse beneficiario de los enunciados tiquetes. En mi criterio dicha omisión, propicia que el uso del citado beneficio carezca de la definición de parámetros objetivos, que permitan analizar si la utilización de dineros públicos en estos casos, está acorde con la finalidad que prescribe la norma y las funciones propias del cargo de congresista previstas en el orden constitucional y legal.

Por lo anterior, y como quiera que fui participe de la propuesta de requerir al Gobierno Nacional para reglamentar la materia señalando con plena claridad las circunstancias que dan origen a que los congresistas pueden acceder a la entrega de dichos tiquetes, aclaro en estos términos la sentencia citada.

Fecha ut supra,

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Consejero de Estado

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
**ACLARACIÓN DE VOTO DEL CONSEJERO GABRIEL VALBUENA
HERNÁNDEZ**

Bogotá D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-15-000-2015-01564-00(PI) ACUMULADO 11001-03-15-000-2015-01698-00

Actor: MARTHA MIREYA PABÓN PÁEZ Y OTRO

Demandado: EFRAÍN ANTONIO TORRES MONSALVO

Si bien comparto el sentido de la decisión adoptada por la Sala Plena en el asunto de la referencia así como las razones que le sirven de sustento, considero pertinente poner de relieve en este escrito de aclaración, que el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”, establece con absoluta claridad que “**Son deberes de todo servidor público....**” (y los miembros del Congreso de la República lo son), “4.- Utilizar los bienes y recursos asignados para el desempeño de su empleo, cargo, o función, las facultades que le sean atribuidas, o la información reservada a que tenga acceso por razón de su función, en forma exclusiva para los fines a que están afectos”.

El precepto antes aludido, dado alto grado de generalidad y de abstracción, abarca muchos deberes, como el que tienen precisamente los congresistas en el sentido de utilizar los tiquetes aéreos que les son suministrados con cargo al presupuesto nacional, única y exclusivamente para el cumplimiento de los fines propios de su función, la cual, según las voces del artículo 263 de la Ley 5^a de 1992, está encaminada fundamentalmente a ejercer la representación del pueblo, consultando en todo momento la justicia y el bien común, mediante el cumplimiento de las obligaciones que son propias de su investidura.

En tal sentido, la utilización de tiquetes suuministrados por el Congreso de la República para la realización de desplazamientos cuyo objeto es ajeno al cumplimiento de la función legislativa y/o de representación popular, además de constituir un acto abusivo y una indelicadeza que no se pueden tolerar, llevan al

Estado a efectuar el desembolso injustificado de dineros públicos sin que exista realmente una razón jurídicamente atendible, por tratarse de un proceder opuesto a los deberes, principios y valores éticos que deben respetar quienes han sido investidos por el voto popular como congresistas. Cosa distinta es, desde luego, si tales desplazamientos tienen como propósito permitir la asistencia de los senadores y representantes a reuniones de trabajo o a permitir su participación en comisiones especiales, encuentros con las autoridades locales, foros comunitarios etc., tareas éstas que no necesariamente deben o pueden tener lugar en los recintos del capitolio nacional.

Resulta oportuno destacar además que el sintagma “*dineros públicos*”, no puede tener en estos casos una lectura estrictamente apegada a la literalidad, pues es claro que los tiquetes aéreos suministrados a los congresistas al amparo de lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 38 de 1989, en el artículo 4º del Decreto 870 de 1989 y en el Decreto 3727 de 2010, no tienen el carácter de “*dineros públicos*”, por cuanto no constituyen en sí mismos un medio de pago de carácter monetario. En efecto, esos tiquetes no son más que unos documentos representativos de un contrato de transporte y, por lo mismo, no están llamados a tener un valor de cambio. Con todo, no puede soslayarse que esos boletos aéreos sí tienen un costo en el mercado, el cual debe ser asumido por el Estado con cargo al erario.

Por las razones expuestas, no sería dable ni lógico restringir el alcance del concepto de “*dineros públicos*” al plano de lo meramente monetario, ya que ese tipo de interpretaciones convertiría en letra muerta la causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 183-4 de la Constitución Política, pues es evidente, como bien se destaca en la sentencia, que la ordenación del gasto y la realización de los trámites administrativos de desembolso que presupone la adquisición de los tiquetes aéreos, son actividades que en este caso no están a cargo de los miembros del Senado de la República o la Cámara de Representantes, sino del Director Administrativo de cada una de esas células legislativas.

En esos términos dejo consignadas estas apreciaciones personales, no sin antes reafirmar que de acuerdo con mi apreciación personal, los cuestionamientos que se formularon al proceder del congresista demandado, no fueron demostrados en el plenario.

Con el acostumbrado respeto,

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ