

Sección
documental



I. Sentencia del Consejo de Estado de Colombia, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por la cual se condena a la pérdida de la investidura a un congresista de Colombia

*Consejo de Estado
Sala Plena de lo Contencioso Administrativo
Santa Fe de Bogotá, D.C., Diez y nueve de octubre de mil novecientos noventa y cuatro.
Consejero Ponente: Dr. Juan de Dios Montes Hernández.*

*Ref: Expediente No. AC-2102
Actor: Carlos Enrique Tejada Romero.
Solicitud Pérdida de Investidura Dr. Alfonso Uribe Badillo.*

El ciudadano Carlos Enrique Tejada Romero ha solicitado ante esta Corporación se decrete la pérdida de la investidura de Congresista al H. Representante a la Cámara, doctor Alfonso Uribe Badillo.

Los hechos en los cuales funda su solicitud son los siguientes, tomados del texto presentado por el solicitante:

"PRIMERO: Mediante Resolución #351 de julio 01 de 1994, la Mesa Directiva de la Honorable Cámara de Representantes, en uso de sus facultades legales y considerando que la sesión plenaria del día 10 de mayo de 1994, aprobó por unanimidad la proposición 427 en la cual la plenaria de la Cámara autoriza a la Honorable Mesa Directiva para que atienda las invitaciones que formulen a esa Corporación otros Gobiernos y Organismos internacionales.

"SEGUNDO: Que en el mes de mayo se cumplió un año del asesinato del padre JAVIER CIRUJANO ARJONA, en el Municipio de San Jacinto (Bolívar) República de Colombia, y que su pueblo natal, JARAIZ DE LA VERA, España, pasó una invitación al Congreso de Colombia para asistir a los actos conmemorativos del asesinato.

"TERCERO: Que el Congreso de la República no pudo en esa ocasión atender la invitación.

"CUARTO: Que por la actitud reiterada de los organizadores de los actos conmemorativos mencionados, el Congreso aceptó la invitación a estos actos programados en los primeros días del mes de julio de 1994.

"QUINTO: Por las razones anteriores y por considerar la Honorable Mesa directiva de la Corporación de gran importancia de asistir a dicha conmemoración, ésta comisionó entre otros (resolución #351 del 01 de 1994,

literal d) al Honorable Representante Doctor ALFONSO URIBE BADILLO para que asistiera concreta y exclusivamente a la Ciudad JARAIZ DE LA VEGA (*sic*), España, durante doce (12) días a partir del 05 de julio de 1994.

"La comisión fue autorizada por la Honorable Mesa Directiva de la Corporación única y exclusivamente para asistir a ese lugar determinado: JARAIZ DE LA VERA, España. Y que los gastos que se ocasionaran en viáticos (trescientos ochenta - US \$380- dólares diarios por persona) y tiquetes aéreos vía Bogotá-Madrid-Bogotá, clase ejecutiva, fueron girados como en efecto se hizo afectando el presupuesto de gastos de la Honorable Cámara de Representantes señalados en el Núm. 2, Artículo 006, Ordinal 002, de la presente vigencia fiscal y de conformidad con el Decreto 56 del 10 de Enero de 1994, dineros estos del ERARIO PUBLICO, fueran única y exclusivamente con el fin de cumplir la invitación y la

asistencia de estos actos conmemorativos.

"SEXTO: Según constancia auténtica expedida por la Secretaría General de la Empresa Avianca (ver recuadro #9), el tiquete aéreo vía Bogotá-Madrid-Bogotá con número 134-4405226649, clase ejecutiva, que expidió originalmente la Empresa Avianca solicitado expresamente por la Secretaría General mediante autorización otorgada en la Resolución #351 de 1994, Artículo 4, a nombre del Honorable Representante Doctor ALFONSO URIBE BADILLO, fue REVISADO, cambiado, canjeado por los tiquetes aéreos siguientes: El primero con número 134-4405226749, clase económica vía Bogotá-Madrid por la aerolínea Avianca: Madrid-Miami por las aerolínea Iberia, clase económica, Miami-Bogotá por la aerolínea Avianca, clase económica. Y el segundo tiquete, uno MCO con número 134-4010402616 por el saldo de la diferencia a favor del Parlamentario ALFONSO URIBE BADILLO quien revisó, cambió el tiquete original a su libre albedrío y sin autorización legal alguna.

"SEPTIMO: La única entidad que hubiera podido solicitar a la empresa de aviación Avianca la revisión, canje o cambio del tiquete original de clase ejecutiva a clase ejecutiva a clase económica, y de cambiar la ruta, era la Honorable Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, mediante otro acto administrativo reformativo o modificadorio a la Resolución #351 del 01 de julio de 1994. Y por qué la Honorable Mesa Directiva de la Corporación? Porque el tiquete aéreo de clase ejecutiva tiene un valor superior importante al tiquete de clase

económica; y es aquí donde arbitrariamente el Honorable Representante Doctor ALFONSO URIBE BADILLO cambió el tiquete de clase ejecutiva #134-4405226649 por el de clase económica #134-4405226749, de un valor inferior muy significativo que hasta le permitió recibir además otro tiquete aéreo MCD #134-4010402616 por saldo de la diferencia a favor del mismo Parlamentario es decir tiquete que puede utilizar para cualquier otro viaje a otro lugar a petición libre del mismo y en beneficio propio. El Honorable Representante ALFONSO URIBE BADILLO no sólo abusó de su condición de Parlamentario sino que le dio un uso diferente e indebido al dinero público.

"OCTAVO: Además del cambio del tiquete original y de su clase, el Parlamentario Doctor ALFONSO URIBE BADILLO, por su propia voluntad y a su libre albedrío, modificó la ruta expresamente señalada y autorizada en la Resolución #351 de 1994, en su artículo 4 expedida por la Honorable Mesa Directiva de la Corporación, infringiendo una vez más el mando expreso.

"NOVENO: Honorables Magistrados del Consejo de Estado: Es claro la indebida destinación de dineros públicos en estos actos realizados por el Parlamentario Doctor ALFONSO URIBE BADILLO.

"DECIMO: El Honorable Representante Doctor ALFONSO URIBE BADILLO recibió el cheque número 7094353 del Banco Popular Sucursal Galerías, por valor neto de \$3'693,004.92 (tres millones seiscientos noventa y tres

mil cuatro pesos m/c, y noventa y dos centavos) por concepto de doce (12) días de viáticos contados a partir del día 05 de julio de 1994, día autorizado por la Resolución #351 de 1994 para viajar de Bogotá a cumplir la invitación de los actos conmemorativos en JARAIZ DE LA VEGA (*sic*), España. Pero el Parlamentario Doctor ALFONSO URIBE BADILLO según constancia auténtica expedida por la Secretaría General de la Aerolínea de Colombia AVIANCA solamente viajó Bogotá-Madrid el día 11 de julio de 1994 en el vuelo 010 de AVIANCA, llegando a la ciudad de Madrid el día 12 de julio de 1994. Y en lugar de partir a JARAIZ DE LA VERA, lugar determinado de su comisión, se dirigió a la ciudad de Miami el día trece (13) de julio de 1994, por la aerolínea española Iberia en el vuelo 6171, según constancia auténtica adjunta expedida por la empresa española de aviación IBERIA. Y finalmente regresó al país, por la aerolínea Avianca en el vuelo 007 el día 18 de julio de 1994 vía Miami-Bogotá.

"UNDECIMO: Posteriormente, según comentarios de los asistentes honorables Representantes comisionados a dichos actos en la resolución referida, el parlamentario Doctor ALFONSO URIBE BADILLO jamás asistió al municipio JARAIZ DE LA VERA, lugar autorizado y en donde debió haber cumplido su misión.

"Comentarios estos que resultan ciertos, verídicos e irrefutables por las pruebas documentales que aquí se adjuntan.

"DECIMOSEGUNDO: Honorables Magistrados del Consejo de Estado: el Parlamentario doctor

ALFONSO URIBE BADILLO jamás cumplió con su misión específica, se conservó, para su beneficio personal y por consiguiente utilizó indebidamente, el dinero o valor total de los viáticos (\$3.693,004.92 por los doce (12) días a razón de US \$ 380 diarios) porque según constancia auténtica expedida por el Dr. Elkin Arango Montoya Jefe de la Sección de Pagaduría de la Sección, el día 09 de agosto de 1994, estipula que a la fecha el Parlamentario Dr. ALFONSO URIBE BADILLO NO presentó ninguna novedad de reembolso de los dineros públicos recibidos a dicha sección, ni tampoco presentó novedad alguna de reembolso de éstos, recibidos como viáticos, a la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes. Tiempo éste más que suficiente para actuar de buena fe y haber reembolsado por lo menos el dinero de los viáticos NO utilizados y autorizados para dicha comisión.

"Es claro y contundente que no sólo conservó para sí dineros del erario público correspondientes a los viáticos sino que también utilizó indebidamente dineros oficiales al cambiar arbitrariamente el tiquete aéreo original por otros tiquetes para su exclusivo beneficio personal, por lo que violó de manera concreta y directa el precepto constitucional en su artículo 183 numeral 4".

Luego de completar los anexos de la demanda, previa providencia que así lo ordenaba, se admitió la solicitud y el Dr. URIBE BADILLO la contestó por apoderado judicial, mediante escrito visible a folios 52 y ss. del expediente: en él aceptó los dos primeros hechos, dejó al resultado de la prueba el tercero, el cuarto y el décimo

primero y negó los demás; señaló que el cambio de tiquete en clase ejecutiva por uno en clase económica, y la variación de la ruta, a demás de constituir una conducta usual entre los congresistas, "no es reprochable por no ser ni ilegal, ni ilícita, ni inmoral si no simplemente que sus titulares renuncian a las comodidades que ofrece la clase ejecutiva", y que, en su caso particular, no fue fruto de capricho, sino de necesidades de salud, amén de que "En ninguna parte la resolución 351 de 1994 prohíbe a los congresistas la modificación de la clase de tiquete, ni el cambio de la ruta"; se opuso a las peticiones deprecadas por el solicitante; propuso la excepción de fuerza mayor consistente —según él—, en que su viaje a España en día diferente del indicado en la comisión se debió a "graves quebrantos de salud", originados en un edema corneal en el ojo derecho que determinó tratamiento de urgencia en la clínica Barraquer y le originó una incapacidad de 7 días contados a partir del 6 de julio de 1994; "...una vez se sintió bien y con autorización del galeno que lo atendió, viajó a España, el 11 de julio de 1994, según consta en el sello del pasaporte colocado por la Oficina de emigración del DAS. Llegó a España y trató de comunicarse con sus compañeros de comisión, pero, al no encontrarlos y como quiera que, posiblemente por efectos del viaje, volvió a recaer en la enfermedad que lo afectaba, regresó vía Miami el 13 de julio de 1994, según consta en el sello de salida colocado en el pasaporte, por las autoridades españolas en el aeropuerto de Barajas- Madrid.

"Así las cosas, mi representado tuvo todas las intenciones de cumplir con el encargo enco-

mendado por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y efectivamente lo cumplió. No otra explicación tiene su viaje a Madrid. Ahora, que por razones de salud, debió devolverse al día siguiente, no quiere decir que haya hecho uso indebido de dineros públicos.

"Y en cuanto al reembolso de los viáticos no utilizados, mi poderdante oportunamente informó, verbalmente, a la Pagaduría de la Corporación su situación y ésta mediante comunicación del 20 de septiembre de 1994 le indicó el procedimiento a seguir para el citado efecto.

"Fue así como mi patrocinado presentó la documentación para la legalización de los viáticos, reintegró los no utilizados, según consignación efectuada en el Banco Popular por la suma de \$2.769.753,69 y obtuvo el correspondiente paz y salvo del Jefe de la Sección de Pagaduría de la Cámara de Representantes"; elabora algunas reflexiones generales atañedoras a la moral y a su consagración constitucional, para cuyo entendimiento -a su juicio- "conviene detenernos en el aspecto de la permisividad. Vivimos en una sociedad de signo permisivo, pluralista y en consecuencia tolerante. Estos tres elementos: pluralismo, permisividad, tolerancia, repercuten profundamente en la manera de vivir y de formular la moral"; solicita luego "la inaplicación de las normas que el actor estima quebrantadas", pues, "...Además de la notoria injusticia por su excesivo rigor, en cuanto siendo una norma punitiva que condena al ostracismo a perpetuidad a quien incurra en cualquiera de las situaciones, conductas y hechos enunciados en los artículos 179, 180 y 183 de la

Constitución interpretados literalmente sin ningún género de valoración en cuanto a la reprochabilidad de la falta, contrariando los artículos 28 y 34, *ibídem*, las normas que autorizan la pérdida de la investidura también están en abierta oposición con los artículos 7o., 10, 11 y 21 de la declaración universal de derechos humanos a la cual adhirió en Colombia: 14, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado por la Ley 74 de 1968 y 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por la Ley 16 de 1972..."; considera en enseguida que "La indebida destinación de dineros públicos está tipificada y calificada en nuestro ordenamiento penal como peculado, descrito por los artículos 133 a 139 del estatuto punitivo", cuyo juzgamiento -en cuanto se refiere a los Congresistas-, está atribuido por el artículo 186 de la C.N., a la Corte Suprema de Justicia, premisas éstas que le permiten concluir que la sentencia de la Corte Constitucional que declaró inexecutable el parágrafo 2o. del artículo 296 de la Ley 5a. de 1992 es "un caso clarísimo de usurpación de jurisdicción"; además de que "Los Congresistas no deben ni pueden recibir el mismo tratamiento disciplinario administrativo que es común para los funcionarios de la Rama Ejecutiva y Jurisdiccional del poder público, por la índole de su elección y la naturaleza de la actividad que desempeñan. Además, no es del resorte del Consejo de Estado, ni de ninguno de los órganos del poder público, el seguimiento de un juicio de responsabilidad política contra los Congresistas porque sus atribuciones son jurídicas y no políticas. El juicio de responsabilidad

política contra el Congresista está en cabeza de los electores, por el buen o mal ejercicio de la representación encomendada"; con estas razones pide que la Corporación tenga en cuenta la tesis sostenida en el salvamento de voto a la sentencia de la Corte Constitucional que ya se ha señalado.

Finalmente reflexiona sobre la "inconstitucionalidad material del artículo 184 y del numeral 5o. del artículo 237 de la Constitución Política", pues "La facultad atribuida al Consejo de Estado, por los artículos 184 y 236, numeral 5o. de la Constitución, deviene en inconstitucional por quebrantar principios y valores fundamentales implícitos en otros textos constitucionales de mayor categoría, tales como el de la soberanía popular, el de la división de los poderes y el de la atribución de competencias o el del ejercicio separado de sus respectivas atribuciones".

Se decretaron y practicaron las pruebas pedidas en la solicitud y en la contestación, así como las que se estimó procedente decretar de oficio.

Audiencia Pública

Se decretó la audiencia pública que prevé la ley, en la cual hicieron sus exposiciones el solicitante, la Procuradora Delegada ante esta Corporación, el Congresista cuya pérdida de investidura se ha solicitado y su apoderado.

El solicitante CARLOS ENRIQUE TEJADA ROMERO se refirió, uno por uno, a los puntos de la contestación de la demanda, tachó de fraudulentas algunas de las pruebas aducidas con ella, objetó como inexistente la fuerza

mayor invocada por la defensa, amplió los argumentos de su petición y consideró probada la causal de desinvestidura consistente en la indebida destinación de dineros públicos.

La Procuradora Novena Delegada en lo Contencioso, luego de hacer un resumen de los hechos que originan el proceso, desvirtúa la posibilidad de "usurpación de jurisdicción" insinuada por el apoderado del Congresista en él comprometido, acudiendo a la decisión de la Corte Constitucional del 14 de julio de 1994 y solicitando la inaplicación, por inconstitucional del artículo 5o. de la Ley 144 de este año; sobre el asunto sub-júdice, hace un repaso de los hechos y de las pruebas y concluye que "es inobjetable... que el Honorable Representante ALFONSO URIBE BADILLO está incurso en la causal de pérdida de investidura invocada en la solicitud introductoria de este proceso.

El apoderado del Dr. URIBE BADILLO insiste en la argumentación que presentó al responder a la solicitud de pérdida de investidura de su patrocinado y a la cual se hizo amplia referencia al comienzo de este fallo.

Cumplido, pues, el trámite establecido por la ley 144 de 1994 debe la Sala dictar el fallo correspondiente.

La Sala Considera

Conoce la Sala de la acción ciudadana instaurada por CARLOS ENRIQUE TEJADA ROMERO con el propósito de que se decrete la pérdida de la investidura de Congresista del H. Representante ALFONSO URIBE BADILLO; esta acción tiene como sustento el

ejercicio de un derecho fundamental consagrado en el artículo 40 de la C.N. que se manifiesta en el "derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político" y constituye lo que en la época contemporánea se conoce como democracia participativa, reivindicando el concepto de los clásicos de *activae civitatis*. El ejercicio de este derecho fundamental implica responsabilidades para el ciudadano, según lo preceptúa el artículo 95 de la C.N.; por lo probado en este proceso encuentra la Sala que el derecho estuvo bien ejercido por el solicitante.

Con estas premisas se adentra la Sala a decidir lo solicitado por el ciudadano CARLOS ENRIQUE TEJADA ROMERO, asumiendo la trascendencia de su papel como Juez Constitucional de la pérdida de investidura de los Congresistas con miras a la recuperación de la confianza ciudadana en la institución congresional y, con ella, de su legitimidad y de la imperatividad de su principal producido: la ley.

1.- De obligado tratamiento inicial resulta el tema de la competencia de esta Sala para conocer asuntos relativos a la pérdida de investidura de congresistas, dado que el señor apoderado judicial del Dr. Uribe Badillo la pone en tela de juicio con argumentos que se expusieron en la primera parte de esta providencia.

Sobre este particular, sin embargo, resulta suficiente recordar que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-319 del 14 de julio de 1994, declaró inexecutable, entre otros, los artículos 296 —

parágrafo 2o.—, 297 y 298 de la ley 5a. de 1992 y en ella, por vía de interpretación constitucional, precisó:

"La Constitución no hizo claridad acerca de si, para estos efectos habría de entenderse por "Consejo de Estado" el Pleno de esa Corporación, o el de los integrantes de su Sala Contencioso Administrativa, que ejerce las funciones jurisdiccionales. Como tampoco lo hizo, cuando expresamente en su artículo 237, numeral 1o. señaló que "Son atribuciones del Consejo de Estado: 1o. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley".

"Debe pues la Corte interpretar la connotación con que constitucionalmente se emplea dicho término en el artículo 184 de la Constitución Política cuando preceptúa que "La pérdida de investidura será decretada por el Consejo de Estado", el artículo 237 numeral 5o. de la misma, que corrobora esa función conforme a la actual "Son atribuciones del Consejo de Estado... conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los Congresistas, de conformidad con la Constitución y la ley."

"Empero, para esta Corporación resulta claro que una cosa son las funciones jurisdiccionales del Consejo de Estado como tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y otra distinta las que corresponden al mismo Consejo de Estado (Sala de Consulta y de Servicio Civil) como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de

administración, de exclusiva competencia de esta.

"Es así como el artículo 236 de la Carta Política señala que:

"...

"El Consejo de Estado se dividirá en Salas y Secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la ley".

..."

"Y no hay duda que la atribución de la pérdida de la investidura de los Congresistas de que trata el numeral 5o. del artículo 237 de la Constitución Nacional es de naturaleza jurisdiccional no propia de la función consultiva. Y de que además, dentro de las que atañen al Consejo de Estado en pleno, nunca ha estado la referente a las materias que tengan que ver con la función jurisdiccional.

"En efecto, la pérdida de la investidura está revestida de un proceso especial que surge, bien por solicitud de la Mesa Directiva, o por iniciativa ciudadana.

"En cambio, la función consultiva se deriva de la iniciativa exclusivamente gubernamental, y sin que, desde luego, tenga en este caso injerencia alguna la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Es evidente que las dos Salas integran la Sala Plena del Consejo de Estado pero en ningún caso para conocer de asuntos jurisdiccionales.

"La pérdida de la investidura entendida como función jurisdiccional, así como la anulación de una credencial de Congresista, derivada de un proceso electoral cuya competencia se encuentra

adscrita a una de las Salas Contenciosas del Consejo de Estado, son materias que regula la ley pero nunca la que versa sobre el Reglamento del Congreso, pues se violaría en este caso el principio de unidad de materia.

"De esta manera, si la decisión que adopta el Consejo de Estado, como atribución constitucional, sobre pérdida de la investidura, es producto de una actuación jurisdiccional, no hay duda que dicha función encaja dentro de la competencia de la Sala, de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y no de la Plenaria de la misma Corporación, ya que como función jurisdiccional, la pérdida de la investidura termina con una sentencia de la Corporación.

"Así, pues, estima la Corte que la pérdida de la investidura entraña una función jurisdiccional en forma inequívoca, y en el caso de las normas en comento, el término "Consejo de Estado" alude al Pleno de la Sala Contencioso Administrativa, para estos efectos.

"No a la reunión de ésta con la Sala de Consulta y Servicio Civil, pues, por disposición del mismo Constituyente, la división del Consejo en Sala y Secciones persigue dar efectividad al mandato constitucional que obliga al legislador a "separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asigne la Constitución y la ley".

"En esas condiciones, no podía el legislador al expedir una ley que trata sobre el "Reglamento del Congreso" como lo hizo en el numeral 3o. del artículo 298, asignarle una función jurisdiccional al Pleno del Consejo de Estado, pues ello, además desconoce los

principios de autonomía e independencia que rigen la administración de justicia y los que informan la organización y división de trabajo al interior de esa Corporación Judicial.

"Es esta una razón adicional para declarar la inconstitucionalidad del (artículo 298, numeral 3o.) conforme al cual "De estas causales conocerá el Consejo de Estado en Pleno".

Por consiguiente, como la ley 144 de 1994, en su artículo primero se limitó a reiterar la exigencia que consagraba la disposición declarada inexecutable de la ley 5a. de 1992, habrá que concluir forzosamente en su inconstitucionalidad y por lo tanto, en su inaplicación con fundamento en el artículo 4o. de la Constitución Política.

2.- El segundo punto a tratar se refiere a la pretendida inconstitucionalidad de los artículos 179-4, 180 y 183 de la Constitución Política que consagran la institución de la pérdida de investidura de Congresistas.

La Constitución sólo prevé la posibilidad de revisar una norma constitucional cuando ésta se ha expedido con violación del procedimiento propio, según los artículos 241-2 y 379 de la C.N. Esto es lo que denomina la doctrina "inconstitucionalidad formal"; en lo referente a la "inconstitucionalidad material", es decir, cuando existe contradicción entre dos contenidos constitucionales porque una norma consagra un principio fundamental frente a otra que establece un precepto, el Juez Constitucional, hasta el presente, no ha abierto ninguna posibilidad de control.

Cuando se le planteó el caso a la Corte Suprema de Justicia, encargada en esa época de la justicia constitucional, en sentencia de octubre 2 de 1980, se declaró inhibida con argumentos como éstos:

"La confrontación de muchas normas del articulado de la Constitución y de la Ley con los valores que sea posible asignar a los principios de justicia, libertad o paz, daría lugar a contradicciones de gravedad imprevisible, según el enfoque de doctrina política con que se les mire. Si así se procediera, si a esos postulados por sí solos se les diera el poder de invalidar la ley o la Constitución, el juez de constitucionalidad vendría a ser legislador y, lo que es más, constituyente, abriéndose el camino a la inseguridad jurídica y, después de ella a la arbitrariedad".

En el ordenamiento constitucional se encuentra una serie de valores y normas que son su base y que han de servir al intérprete para medir el alcance de su texto. A guisa de orientación se hallan, en el preámbulo, valores, que constituyen su *telos* conjuntamente con las normas principio, que no son simple retórica sino el contenido material del ordenamiento jurídico-político. Existen también normas específicas y normas preceptos. La interpretación de un derecho fundamental o de una institución cualquiera debe ser integrada de una manera lógica, como de suyo lo impone el Código Constitucional. Al intérprete no le es dado pretextar lagunas jurídicas al analizar la fórmula política contenida en ella: por principio la normatividad constitucional es coherente.

El tema sub-júdice se subsume en el ejercicio de derechos políticos como derechos fundamentales que llevan ínsito el principio constitucional de la igualdad de las personas ante la ley. A partir de este principio debe darse la interpretación de la pérdida de investidura congresional. La igualdad es un principio que sirve de fundamento a la democracia participativa. La doctrina le da una estimación comparativa de cosas diferentes en relación con una tercera *-tertium comparationis-*. La igualdad no implica similitud de derechos; ella puede estar afectada por la capacidad jurídica del titular de un derecho, sin que por esto se altere el principio.

El concepto "igualdad" previsto en la Constitución reviste diferentes significados. Así, en el preámbulo de la Constitución y en la norma principio contenida en el Art. 2o., al determinar como fines esenciales del Estado ... "Facilitar la participación de todos en las decisiones que las afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación....", se hace alusión al concepto de "igualdad" como valor. Como norma específica al establecer la igualdad de todas las personas ante la ley y como supuesto para el ejercicio de los derechos fundamentales, está prevista en el artículo 13. Como norma específica y derecho fundamental a participar en la conformación del poder político, se encuentra en el artículo 40 ordinal 1o- y en el 99. Estas normas prevén la capacidad del ciudadano para ejercer los derechos políticos de elegir y ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o, jurisdicción. La calidad del ciudadano en ejercicio

es sólo una condición previa e indispensable, lo cual quiere decir que la constitución y la ley pueden imponer, como en efecto lo hacen, otras condiciones de naturaleza positiva o negativa para el ejercicio de ese derecho. De allí surge un estatus o, como lo denomina la doctrina, un "ciudadano cualificado". A título de ejemplo se pueden señalar la calidad de Colombiano de nacimiento y determinada edad (30 y 25 años), para ser elegido Senador o Representante, entre las positivas, y las diversas inhabilidades, entre las negativas.

La pérdida de investidura de un Congresista por las causales y mediante los procedimientos establecidos en la Constitución y la Ley deviene, según el artículo 179-4o. en una inhabilidad para ser elegido; las inhabilidades son restricciones a la capacidad de ejercicio de ciertos derechos, y en el caso concreto a los derechos fundamentales de naturaleza política de elegir y ser elegido previstos en el artículo 40-1o.

Las inhabilidades no necesariamente constituyen una pena; se prevén para este caso porque el derecho de "ser elegido" requiere de la concurrencia de condiciones adicionales a la simple ciudadanía para ser titular del *jus honorum* que imprime la representación parlamentaria.

Para clarificar el tema se podría hacer una comparación simple entre las diversas causales de inhabilidad previstas en el artículo 179, tomando por ejemplo, la 1a.: "Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos". No quiere

decir esto que la inhabilidad que surge para el condenado constituya, a su vez, una pena a perpetuidad.

Lo dicho permite a la Sala concluir, en primer lugar, que el derecho constitucional Colombiano no ha aceptado la inconstitucionalidad material de la norma constitucional y, en segundo lugar, que la pérdida de investidura de Congresista y sus consecuencias no contradicen ningún principio filosófico-político ni jurídico-positivo de la Constitución.

3. La Constitución, como proyecto de vida social y política, con relación al Congreso, persigue la moralización de las costumbres políticas con miras a la legitimación institucional; la constatación de la erosión de una y de otra motivó el proceso constituyente de 1990 y 1991, entre sus razones esenciales.

Con este propósito, introduce como institución novísima en el derecho público colombiano la pérdida de investidura que tuvo un antecedente fugaz en la reforma constitucional de 1979, a diferencia de lo que tradicionalmente han previsto la Constitución Política y la ley acerca de la pureza del sufragio y de sus remedios, a través del proceso electoral, confiado al Juez Contencioso Administrativo.

Esta institución apunta a la consecución de las finalidades consignadas al comienzo, es decir, la moralización y legitimación de la institución política de representación popular; y para lograrlo se señalaron una precisas (*sic*) causales de orden constitucional y legal un proceso constitucional adecuado a esta materia, así como un Juez propio que se podría

denominar el Juez de la desinvestidura.

Con estas características, el proceso de pérdida de investidura adquiere perfiles propios que permiten distinguirlo de cualquier otro proceso similar a que se sujeten los Congresistas como serían, por ejemplo, el penal y el disciplinario.

4.- En el proceso se encuentra debidamente probado lo siguiente:

a) Que el Doctor ALFONSO URIBE BADILLO fue elegido a la H. Cámara de Representantes por la circunscripción electoral del Tolima por el partido liberal, en las elecciones del 11 de marzo de 1990, para el período 1990-1994 en la categoría de principal, y que tomó posesión el día 20 de julio de 1990.

b) Que el doctor ALFONSO URIBE BADILLO fue elegido en las elecciones de 27 de octubre de 1991 y 13 de marzo de 1994, para los períodos 1991-1994 y 1994-1998, a la misma Corporación legislativa, tomando posesión del cargo el 1o. de diciembre de 1991 y el 20 de julio de 1994.

c) Que por Resolución No. M.D. 351 de 1o. de julio de 1994 expedida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, se dispuso:

"ARTICULO PRIMERO: Comisionar a los H. Representantes FRANCISCO JOSE JATTIN SAFAR, ALFREDO CUELLO DAVILA, ADALBERTO JAIMES OCHOA, GERMAN HUERTAS COMBARIZA, MIGUEL ANTONIO ROA VANEGAS, RODRIGO BARRAZA SALCEDO, FREDY SANCHEZ

ARTEAGA, RICARDO ROSALES ZAMBRANO, LUIS FERNANDO ALMARIO ROJAS, JAIME LARA ARJONA y ALFONSO URIBE BADILLO, para que asistan a la ciudad de JARAIZ DE LA VERA, ESPAÑA durante doce (12) días a partir del cinco (05) de julio de 1994 y atiendan la invitación antes mencionada.

"ARTICULO SEGUNDO: Ordenar y reconocer a los H. Representantes FRANCISCO JOSE JATTIN SAFAR, ALFREDO CUELLO DAVILA, ADALBERTO JAIMES OCHOA, GERMAN HUERTAS COMBARIZA, MIGUEL ANTONIO ROA VANEGAS, RODRIGO BARRAZA SALCEDO, FREDY SANCHEZ ARTEAGA, RICARDO ROSALES ZAMBRANO, LUIS FERNANDO ALMARIO ROJAS, JAIME LARA ARJONA y ALFONSO URIBE BADILLO el pago de viáticos por el término de doce (12) días, contados a partir del día martes 5 de julio de 1994, a razón de TRESCIENTOS OCHENTA DOLARES (US\$380) diarios, al cambio oficial a la fecha de expedición de la presente resolución.

"ARTICULO TERCERO: El valor de los viáticos y el costo de los tiquetes aéreos serán *pagados* con cargo al Presupuesto de Gastos de la Honorable Cámara de Representantes, numeral 2, artículo 006, ordinal 002, de la presente vigencia fiscal y de conformidad con el Decreto 56 del 10 de enero de 1994.

"ARTICULO CUARTO: Se autoriza a la *Secretaría General*, solicitar los tiquetes aéreos a nombre de los H. Representantes

FRANCISCO JOSE JATTIN SAFAR, ALFREDO CUELLO DAVILA, ADALBERTO JAIMES OCHOA, GERMAN HUERTAS COMBARIZA, MIGUEL ANTONIO ROA VANEGAS, RODRIGO BARRAZA SALCEDO, FREDY SANCHEZ ARTEAGA, RICARDO ROSALES ZAMBRANO, LUIS FERNANDO ALMARIO ROJAS, JAIME LARA ARJONA y ALFONSO URIBE BADILLO en la ruta BOGOTA-MADRID-BOGOTA."

d) Que el H. Representante ALFONSO URIBE BADILLO recibió, en desarrollo de la Resolución anterior, el tiquete No. 134-4405226649 de la línea aérea Avianca, en la ruta Bogotá-Madrid-Bogotá, clase ejecutiva.

e) Que el H. Representante ALFONSO URIBE BADILLO, recibió el 1o. de julio de 1994 el cheque No. 7094353 girado contra el Banco Popular, Sucursal Galerías, por un valor neto de \$3.693.004,94 por concepto de cancelación de viáticos en ejecución de la misma resolución (fl. 113).

f) Por informe de la Compañía Aérea Avianca consta que el tiquete No. 134-4405226649, clase ejecutiva, fue revisado o cambiado por el tiquete No. 134-4405226749, para la ruta Bogotá-Madrid, Miami-Bogotá, clase económica y, por el saldo de la diferencia a favor del Congresista, el documento MCO No. 4010402616, por valor de US \$390 (fl. 103).

En el cambio se hizo un canje con la empresa Iberia para cubrir la ruta Madrid-Miami, clase económica.

g) El Doctor URIBE BADILO realizó el viaje Bogotá-Madrid el 11 de julio de 1994, según lo certifica Avianca (folio 16), haciendo su arribo a esa ciudad al día siguiente 12 de julio en el vuelo No. 010; hizo el trayecto Madrid-Miami en Iberia el 13 de julio de 1994 en el vuelo 6171 (folio 18) y el vuelo Miami-Bogotá, el 18 de julio, nuevamente, en Avianca (fl. 16).

h) El Doctor URIBE BADILO no cumplió con la comisión que le había impartido la resolución 351 del 1o. de julio de 1994; así lo manifestaron sus colegas y compañeros de comisión, H.H. Representantes Francisco José Jattin, Alfredo Cuello Dávila, Germán Huertas Combariza, Fredy Sánchez Arteaga, entre otros. Igual deducción se extrae de la certificación expedida por la Alcaldía de JARAIZ DE LA VERA, y de la manifestación del propio Congresista contenida en la comunicación que dirigió al Secretario General de la Cámara de Representantes, el 21 de septiembre, en estos términos: "En mi caso particular, no rindo informe ni cumplido, ya que por dolencias de salud tuve que viajar en fecha posterior a la indicada oficialmente, viajando en vuelo de Avianca clase corriente por no haber cupo en clase ejecutiva; ya estando en España no pude permanecer el tiempo de la comisión por mi reiterado mal estado de salud" (fl. 85).

i) De acuerdo con la certificación del Jefe del Departamento de Oculoplástica de la Clínica Barraquer de Santafé de Bogotá y la historia clínica respectiva, el Dr. URIBE BADILO fue atendido "...en consulta de urgencias el día 6-VII-94, presentando un edema corneal

en ojo derecho. El paciente presenta una incapacidad de siete días contados a partir del día 6-VII-94".

j) El 20 de septiembre de 1994 el Secretario General y el Jefe de la Sección de Pagaduría de la H. Cámara de Representantes, en sendos oficios, recuerdan al Dr. Uribe Badillo que "los avances para viáticos deben ser legalizados dentro de los diez (10) días siguientes a la culminación de la comisión y le solicitan, para tal efecto, los documentos correspondientes al viaje a JARAIZ DE LA VERA (fls. 44 y 46).

k) Al día siguiente, el Dr. Uribe Badillo remite la documentación tendiente a dicha legalización, y finaliza: "como tuve contratiempos en el viaje por enfermedad solicité revisión de los documentos allegados para sí (*sic*) es necesario reintegrar dinero de los viáticos proceder a hacerlo inmediatamente" (fl. 45); en la misma fecha devuelve el excedente del tiquete aéreo. (MCO).

l) El 26 de septiembre, el Dr. Uribe Badillo consignó en la cuenta corriente No. 160000238, en favor de la Cámara de Representantes la suma de \$2.769.753,69 "por concepto de nueve días de viáticos en razón a que no pude cumplir en su totalidad la comisión a España". (fls. 47-49).

La causal que se ha invocado es la prevista en el numeral 4 del art. 183 de la C.N. denominada "indebida destinación de dineros públicos" que en principio el legislador, en la ley 5a. de 1992, (art. 296 parágrafo 2o.), confundió con los tipos penales de 1994

reprodujo, interpretándola, la misma disposición de la ley 5a. que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-319 de julio 14 de 1994, actor, CARLOS NAVIA PALACIOS, en la cual precisó:

"El parágrafo segundo del artículo 296 mencionado, concordante con el artículo 297 de la ley 5a. de 1992, de una parte, y el artículo 298 de la misma ley, de la otra regulan el procedimiento a seguirse según la causal aducida como motivo determinante de la solicitud de pérdida de investidura.

"En ese sentido, el parágrafo segundo del artículo 296 en comento, dispone que en los casos en que se solicite la pérdida de investidura por haber incurrido el Congresista en "indebida destinación de dineros públicos" o en "tráfico de influencias debidamente comprobado" se requerirá, para efectos de que el Consejo de Estado decrete la pérdida de la investidura, "previa sentencia penal condenatoria".

"Esta Corporación estima contraria a la Carta Política la exigencia de previa sentencia penal condenatoria, en los casos a que se ha hecho referencia. En ello, comparte el criterio del señor Procurador General de la Nación, que prohija el del H. Consejo de Estado.

"En efecto, en sentir de esta Corte, por razón de su naturaleza y de los fines que la inspiran, la pérdida de investidura constituye un verdadero juicio de responsabilidad política que culmina con la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario que castiga la transgresión del código de conducta

intachable que los Congresistas deben observar por razón del inapreciable valor social y político de la investidura que se ostentan.

"Para la Corte, el tipo de responsabilidad política de carácter disciplinario exigible al Congresista que incurre en la comisión de una de las conductas que el Constituyente erigió en causal de pérdida de la investidura, es perfectamente diferenciable y separable de la penal que la misma pudiere también originar, por haber incurrido en un delito, independientemente de la acción penal.

Por consiguiente, y para el caso concreto, se debe inaplicar el artículo 5o. de la ley 144 de 1994, en cuanto reproduce una norma legal declarada inexecutable.

Adicionalmente, para la Sala es obvio que existe clara diferencia en una conducta que encierra un tipo penal, regulada por el código de la materia, y la prevista en la Constitución y la ley como causal de un proceso constitucional de pérdida de investidura, como es el caso de la indebida destinación de dineros públicos.

En primer lugar, hay que precisar que la Constitución no señala tipos penales; esa labor está deferida al legislador; y por fuera de esta diferencia simplemente orgánica, en segundo lugar, se tiene que la descripción que hace la Constitución de la conducta erigida como causal de desinvestidura, es sustancialmente distinta de los tipos penales nominados como "delitos contra la administración pública", si bien -por razón de la zona donde operan- puedan tener también algunas similitudes.

Si se miran con atención las hipótesis descritas por la ley penal, se deduce que, entre otros, es elemento esencial en la tipificación punitiva la circunstancia de que los bienes de los cuales el empleado oficial se apropie (artículo 133) o, indebidamente, use o permita su uso (artículo 134), o les dé aplicación oficial diferente (artículo 136), o culposamente dé lugar a que se extravíen, pierdan o dañen (artículo 137), *deben haberle sido confiados "en administración o custodia" por razón de sus funciones.*

Administración, en su acepción económica, está definida por el *Diccionario de la Lengua Española* "la que tiene a su cargo la recaudación de las rentas y el pago de las obligaciones públicas" y el verbo custodiar como "guardar con cuidado y vigilancia"; en ese sentido el congresista por regla general, no tiene, por razón de sus funciones, la administración o la custodia de bienes del Estado; los que de él recibe no le son entregados en tales condiciones sino a título de destinatario de los mismos para —como en este caso— sufragar sus necesidades de transporte y estaba en cumplimiento de una comisión oficial en el extranjero.

En otros términos, los dineros que recibe a título de viáticos le pertenecen al Congresista destacado en misión oficial, *siempre y cuando dicha misión se cumpla.* Son, pues, bienes de su propiedad, sólo que se trata de una propiedad sujeta a condición: la ejecución de un encargo oficial. Realizada la condición la propiedad de los dineros se consolida en cabeza del Congresista, su no realización impide la operancia de tal fenómeno y genera, para el Congresista, la obligación de

reintegrar los dineros y otros bienes (vgr. los tiquetes) que hubiese recibido.

La distinción de las figuras penales y de la causal constitucional de la pérdida de investidura es elemental y clara y demuestra por qué no es necesaria la sentencia penal condenatoria como requisito previo para la configuración de la causal.

En este caso, el H. Representante ALFONSO URIBE BADILO, previa invitación que hiciera la municipalidad de JARAIZ DE LA VERA (España) en homenaje a la memoria del padre JAVIER CIRUJANO ARJONA, vilmente asesinado en el municipio de San Jacinto (Bolívar), fue comisionado por la H. Cámara de Representantes, por medio de la Resolución No. 351 de 1o. de julio de 1994, por el término de 12 días, a partir del 5 de julio del mismo año, con el fin de atender la mencionada invitación. En la misma resolución se dispuso reconocer el pago de viáticos, por el término de 12 días a razón de US \$380 diarios, al cambio oficial de la fecha de expedición de la resolución; también se ordenó el costo de los tiquetes aéreos, que fueron expedidos y recibidos por el beneficiario en clase ejecutiva para la ruta Bogotá-Madrid-Madrid-Bogotá, vía Avianca.

El H. Representante comisionado, en primer término, cambió los tiquetes de clase ejecutiva a clase económica, lo cual le permitió cambiar la ruta y quedar con un excedente a su favor de US \$390; la ruta original fue cambiada por la siguiente: Bogotá-Madrid; Madrid-Miami, en canje con la empresa Iberia; Miami-Bogotá.

Por certificación de la empresa AVIANCA y el pasaporte del Congresista se sabe que viajó a la ciudad de Madrid el 11 de julio de 1994, en el vuelo 010, a las 18:00 horas, como consta en el pasabordo respectivo (folio 50); regresó de la ciudad de Madrid, vía Iberia, a la ciudad de Miami, en el vuelo 6171 del... julio, fecha en la que regresó a Santafé de Bogotá D.C., en el vuelo 07 de Avianca.

Por certificación del Alcalde del Ayuntamiento de JARAIZ DE LA VERA, de julio 8 de 1994, se deduce que el Doctor URIBE BADILLO no asistió a los actos para los cuales fue comisionado, circunstancia que se encuentra reafirmada por varios de los Congresistas Comisionados, quienes son contestes en afirmar, mediante certificación jurada, la inasistencia del aludido representante.

Además, esto resulta obvio si se tiene en cuenta que, cuando el Dr. Uribe Badillo viaja a Madrid (11 de julio) ya "los actos en recuerdo y memoria" del Padre JAVIER CIRUJANO ARJONA, se habían realizado (8 de julio), de modo que resulta absolutamente imposible que pudiese haber cumplido el encargo oficial.

Alega en su defensa el Doctor Uribe Badillo, de una parte que no existe irregularidad alguna en el cambio de tiquete y de ruta; y, de otra, que su inasistencia se debió a una fuerza mayor originada en quebrantos de salud que le originó una incapacidad de 7 días a partir del 6 de julio.

En lo relativo al cambio de ruta y de clase de tiquete (de ejecutiva a económica), en estricto sentido, no sería una causal para la pérdida de investidura, pues se trata de un

bien fiscal y no de "dineros públicos" a los cuales específicamente se refiere la norma. Sin embargo, quien debió autorizar los cambios de clase de tiquete y de ruta era la Secretaría General de la Cámara, autorizada por la resolución No. 351; al hacerlo el Representante URIBE BADILLO incurrió en una conducta indelicada y de suyo reprochable; y además el MCO, o saldo de diferencia a favor, debió ser expedido en favor de la Cámara de Representantes y no del Congresista, como efectivamente se hizo, pese a que tardíamente, fuese reintegrado por él.

En cuanto a su incapacidad médica por siete días a partir del 6 de julio, aparece probada y no merece reparo distinto de la consideración de que tal circunstancia no es constitutiva de fuerza mayor frente a la conducta que se reprocha al congresista, pues censurable es que, pese al dictamen médico se desplazara a las ciudades de Madrid y Miami, cuando los actos que motivaron la comisión ya habían transcurrido; a la ciudad de Madrid, llega de paso, con el fementido propósito, de legalizar una situación que le permitiera disfrutar de los dineros oficiales en Miami, donde permaneció, la mayor parte del tiempo, hasta el 18 de julio.

En estos términos, el Representante URIBE BADILLO dio destinación indebida a los dineros públicos que había recibido a título de viáticos y que debió reintegrar en el mismo momento en que el facultativo le prescribe la incapacidad, esto es, el de 6 de julio, pues para esa fecha estaba perfectamente informado que no podría cumplir la comisión. La devolución de parte de los viáticos

(\$2.769.753,09), correspondiente a 9 días, se hace el término para contestar la demanda que originó este proceso.

De todo esto deduce la Sala que el Congresista ALFONSO URIBE BADILLO, dado que no pudo cumplir la comisión al ayuntamiento JARAIZ DE LA VERA- CACERES- ESPAÑA-, debió devolver, el día que advirtió su imposibilidad, la totalidad de los viáticos y los tiquetes aéreos de la clase que se le habían entregado, o, en su defecto, su valor en dinero.

La devolución posterior de parte de los viáticos y del MCO en nada justifica la conducta del Congresista; por el contrario, configura una confesión de que tuvo en su poder por espacio de casi tres meses, dineros públicos que destinó, indebidamente, para menesteres no oficiales y, en todo caso distintos, de la comisión oficial para la cual le fueron entregados.

Esta conducta prevista como causal de pérdida de investidura es, de suyo, vergonzosa y va en desdoro de la dignidad congressional, con mayor razón en casos como éste en que ostentaba la representación de la Nación Colombiana. Para la Sala no cabe duda alguna que la consecuencia de ello es la pérdida de la investidura del Representante URIBE BADILLO.

La Sala no puede pasar por alto las afirmaciones de la defensa, por la peligrosa ligereza con que se formulan, tendientes a considerar que la sociedad colombiana es permisiva y tolerante, refiriéndose a la conducta de quienes tienen el encargo de ejercer una función del

Estado, como es la de un Congresista.

Los principios de permisividad y tolerancia son valores que se practican en el seno de la sociedad civil y la educación que se imparte a ésta debe conducir a su práctica libremente, siempre que no contradiga la ley, el derecho ajeno, la moral y las buenas costumbres. Pero no se puede predicar lo mismo para la sociedad política y más aún cuando esta se anuncia como un Estado Social de Derecho, donde el funcionario está limitado en su comportamiento oficial y personal, por el ordenamiento y por la moral pública.

Cuando la conducta de quien ejerce una función pública, para el caso específico una función política, se endereza a hacer uso indebido de los dineros del erario que la comunidad le ha entregado para que cumpla un encargo oficial, no sólo viola la Constitución y la ley sino que ultraja el sentir ciudadano. Tolerar o permitir este desaguizado conduciría indefectiblemente a la disolución de la sociedad.

Se compulsarán copias, a petición del apoderado judicial del Congresista, a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

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.

FALLA:

PRIMERO: INAPLICANSE por ser incompatibles con la Constitución Política los artículos 1o. y 5o. de la Ley 144 de 1994.

SEGUNDO: DECRETASE la pérdida de investidura de Congresista al Representante a la Cámara, Doctor ALFONSO URIBE BADILLO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.805.631 de Ibagué (Tolima).

SEGUNDO: Compúlsense copias a la Contraloría General de la República y a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia para lo de su cargo.

TERCERO: Compúlsense copias al Señor Presidente de la H. Cámara de Representantes y al Señor Ministro de Gobierno para su conocimiento y demás fines.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Se deja constancia que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de fecha diez y ocho de octubre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Consejo de Estado

Sala Plena de lo Contencioso
Administrativo