

Crítica disciplinaria
A propósito de la reforma de la Ley 1952 de 2019

Carlos Arturo Gómez Pavajeau

Crítica disciplinaria
A propósito de la reforma
de la Ley 1552 de 2019

Tomo II

Universidad Externado de Colombia

Gómez Pavajeau, Carlos Arturo

Crítica disciplinaria : a propósito de la reforma de la Ley 1952 de 2019. Tomo II / Carlos Arturo Gómez Pavajeau. -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2020.
401 páginas ; 21 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789587904819

1. Derecho disciplinario – Colombia 2. Proceso disciplinario – Colombia 3. Sanciones disciplinarias – Colombia 4. Ley 1952 de 2019 -- Aplicación I. Universidad Externado de Colombia II. Título

344 SCDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. EAP.
diciembre de 2020

ISBN 978-958-790-481-9

© 2020, CARLOS ARTURO GÓMEZ PAVAJEAU
© 2020, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá
Teléfono (57-1) 342 0288
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: noviembre de 2020

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones
Corrección de estilo: Robinson Quintero Ossa
Composición: Marco Robayo
Impresión y encuadernación: DGP Editores S.A.S.
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad del autor.

*Para mi hija del alma, Antonia Ferreira Gómez,
quien, a estas horas de mi vida, me inspira y me
da fuerzas para pronunciarme contra el poder de
quienes abusan de sus posiciones y cargos para
crear normatividad que les sirve para su beneficio
y el de la politiquería, imposibilitando que nuestros
descendientes se encuentren con un mundo más
justo y equitativo, sobre todos para aquellos niños
marginados cuyo destino no puede ser otro que seguir
en miserabilidad a causa de la inequidad y tropelías
corruptas que propician con su poder de definición
de lo legal hasta llevar a las actuales y nuevas
generaciones a la situación del “sálvese quien pueda”,
que destruye el tejido social por aniquilar al altruismo
y la solidaridad que hizo del ser humano una especie
exitosa, pero condenada a destruirse a sí misma por
sus veleidades y obnubilación por el poder, con el
poder y en el poder.*

*He aquí mis salvamentos de voto a la normatividad
que no resolvió nada de lo que supuestamente la
motivó y no aclaró las artificiales nubes oscuras
esgrimidas, a la manera de los enemigos ficticios.*

–Los molinos– de Don Quijote de la Mancha.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	17
CAPÍTULO I	
Dogmática en la Ley 1828 de 2017: ¿una nueva subespecie del derecho disciplinario y un alma gemela de la Ley 1952 de 2019?	23
Conclusiones	36
Bibliografía	37
CAPÍTULO II	
¿El dolo en la acción o en la culpabilidad?	
De las estructuras lógico-objetivas a las estructuras lógico-objetivas-valorativas	39
Introducción	39
1. El quiebre de lo objetivo-subjetivo por un corte vertical y su reemplazo por una división lógica-material de lo objetivo-subjetivo por un corte horizontal	48
2. El avance de las estructuras lógico-objetivas a las estructuras lógico-objetivas-valorativas y la consolidación de una dogmática constitucional-convencional	60
3. El dolo se impone como un componente imprescindible de la conducta por virtud de la estructura lógico-objetivo-valorativa de la dignidad del ser humano	74
Conclusiones	80
Bibliografía	84
CAPÍTULO III	
Culpabilidad y error en la jurisprudencia. Aciertos, desaciertos e inconsecuencias	91
Introducción	91

1. El recurso al derecho penal y al civil para llenar supuestos vacíos que no tienen ocurrencia en el derecho disciplinario	93
2. La exploración por una respuesta proveniente del sistema disciplinario mismo sin recurrir a normas externas	104
3. Nuevamente se enreda la pita y surgen las incoherencias e incongruencias	114
4. Vigencia anticipada del artículo 28 del CGD vía jurisprudencia	131
5. El retorno necesario al sendero de la naturaleza autónoma e independiente desde el entendimiento correcto del artículo 21 de la Ley 734 de 2002 y el futuro artículo 22 de la Ley 1952 de 2019	146
Conclusiones	167
Bibliografía	178

CAPÍTULO IV

Ética y responsabilidad en derecho disciplinario desde la perspectiva de Max Weber	185
Introducción	185
1. Ética de la convicción <i>vs.</i> Ética de la responsabilidad como dicotomía insoluble o solución de compromiso	187
2. Las consecuencias de asumir una ética de la responsabilidad y la dogmática abierta en el marco de las correcciones puntuales vía justicia material	200
3. Ética de la responsabilidad y Max Weber como precursores de los basamentos para la culpabilidad como juicio de reproche	205
4. Una aclaración de lo que está claro, pero que no sobra ser redundante	220
Conclusiones	225
Referencias bibliográficas	226

CAPÍTULO V

El sistema de <i>numerus apertus</i> en la imputación subjetiva de faltas disciplinarias culposas: su explicación a partir de los principios constitucionales de moralidad y eficacia-eficiencia-celeridad	229
Introducción	229
1. Una nueva perspectiva exploratoria y los conceptos jurídicos indeterminados	232

2. Reglas tradicionales que conoce la ciencia jurídica para la solución del sistema <i>numerus apertus</i> de la imputación subjetiva de la falta imprudente	239
Conclusiones	259
Bibliografía	262

CAPÍTULO VI

¿El silencio administrativo positivo opera por la falta de resolución oportuna de recursos en materia disciplinaria?	267
Introducción	267
1. El concepto y alcance del silencio administrativo positivo en el CPACA	268
2. Campo de aplicación del silencio administrativo positivo en la Ley 734 de 2002	273
3. La falta de inclusión de la figura del silencio administrativo positivo en la Ley 734 de 2002 demuestra que no resulta aplicable en las actuaciones disciplinarias	274
4. La falta de inserción del silencio administrativo positivo en materia disciplinaria se supera con la remisión normativa dispuesta por el artículo 21 de la Ley 734 de 2002, que autoriza la aplicación de las reglas del CPACA en lo no previsto por la precitada ley	275
5. Cosa juzgada constitucional o aplicación integrativa favorable del CPACA son incuestionables frente a la situación de iniquidad creada por la jurisprudencia administrativa	276
Conclusiones	290
Bibliografía	292

CAPÍTULO VII

El nuevo régimen probatorio: aciertos, desaciertos e inconsecuencias	295
Introducción	295
1. Novedades probatorias contenidas en la parte general del Código General Disciplinario, título I del libro I denominado "Principios y normas rectoras de la ley disciplinaria"	297
1.1. Investigación integral	302
1.2. La cláusula de exclusión	309
2. Algunas particularidades consignadas en el procedimiento disciplinario, Libro IV, Título VI de las pruebas	321

2.1. La oportunidad para controvertir la prueba	321
2.2. La confesión que tiene como presupuesto de validez que se lleve a cabo por el procesado en presencia de su defensor técnico	326
2.3. Omisión de no regulación del perito de parte viola tratados internacionales sobre derechos humanos	326
2.4. La problemática de la regulación de la queja o denuncia	328
Conclusiones	329
Bibliografía	330

CAPÍTULO VIII

Hacia una reinterpretación del principio de favorabilidad. De la favorabilidad como tránsito legislativo a la favorabilidad como contemporaneidad de normas y de interpretaciones de una norma	333
Introducción	333
1. Cambios sucedidos a partir de la entrada del siglo XXI	335
2. Reinterpretación de la norma sempiterna sobre la favorabilidad	343
Conclusiones	357
Bibliografía	359

CAPÍTULO IX

Los principios de la doble instancia y la doble conformidad	361
Introducción	361
1. El derecho humano o constitucional a doble instancia	363
2. El derecho humano o constitucional a la doble conformidad	372
Conclusiones	381
Bibliografía	381

CAPÍTULO X

Breves comentarios a los principios o normas rectoras del derecho disciplinario de la Ley 1952 de 2019	383
Introducción	383
1. Cambios meramente cosméticos y no necesarios, pues ya la doctrina y la jurisprudencia los tenían muy claros	388
2. Cambios que muy bien valían la pena, pero que requieren alguna explicación “explicativa”, según el talante de los reformadores	391

3. La ignorancia de mi propuesta sobre el valor jurídico de los principios o normas rectoras	395
Conclusiones	400
Bibliografía	400

PRESENTACIÓN

Encontrándose en trámite la reforma a la Ley 734 del año 2002 publiqué en 2015 varios trabajos críticos sobre las propuestas que se hacían, mismos que evalué nuevamente ante la expedición y promulgación de la Ley 1952 de 2019, para lo cual se publicó una segunda edición a cargo de la Universidad Externado de Colombia, casa de estudio donde tuvo gestación, nacimiento y desarrollo el moderno derecho disciplinario en Colombia, de la cual me siento más que orgulloso de ser egresado y especializado, sobre todo de ser profesor titular hace ya más de veintiocho años.

Pensaba elaborar una nueva edición de mi escrito *Crítica Disciplinaria a propósito de la reforma*, cuya segunda edición fue publicada por nuestra casa de estudios a finales del año 2019, agregando algunos nuevos escritos críticos de muy reciente aparición, elaborados ya cuando se ha abierto un debate amplio de la Ley 1952 de 2019 que no se dio en su trámite, puesto que se diseñó una comisión y se realizaron una serie de seminarios, que no congresos, solo con quienes eran partidarios de la reforma, lo que sin duda alguna fue un verdadero “comité de aplausos” del cual renuncié a seguir participando el Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario.

Después de reflexionar y trabajar arduamente en la “cuarentena” obligada por la enfermedad del Covid-19, más bien decidí publicar un tomo II de mi *Crítica disciplinaria* como una continuación de las opiniones casi que

en solitario emprendí desde 2015 ante un gran coro de aplausos creado por el procurador Ordóñez, asegurándose de que ninguno de sus áulicos se apartara de la doctrina oficial de fe en una reforma injustificada, que no soluciona lo que motivó su convocatoria y, por el contrario, lo que ya estaba aclarado por la jurisprudencia y la doctrina en casi veinte años de praxis disciplinaria, se vuelve confuso, contradictorio e incoherente, lo cual es suelo movedizo de interpretaciones *ad-hoc* que lo único que favorecen es un escenario propicio para una administración de justicia selectiva, muy acorde con su ideario político de aplastar a los “ateos y comunistas”¹, es decir, a todo aquel que con él no comulgue, como lo expresó en la dedicatoria de su tesis de grado como abogado, lo que afortunadamente no se produjo, por cuanto el Gobierno de Juan Manuel Santos y el actual procurador Fernando Carrillo Flórez se opusieron a su consolidación como ley, misma que fue reactivada con la llegada a la Presidencia de la República del señor Iván Duque Márquez, quien justo con el próximo Procurador General serán los destinatarios del agua sucia que lloverá por la cantidad de sanciones que deberán ser revocadas directamente y pronunciadas en el futuro a partir de su vigencia en el mes de junio de 2021.

Son estos escritos, los que continuarán en otros tomos, mi denuncia académica y pública que prácticamente nadie tuvo el valor de hacer, guardando silencio sepulcral para no llamar a la aplicación selectiva de la disciplina que tiene como fin favorecer a los partidarios políticos y a dificultar y, si es posible, sacar de la arena de competición a los opositores. Lo que sucedió en su administración con la corrupción de la Corte Suprema de Justicia, cuando canjeó

1 Cfr. <http://lapaginadehectorgomezkabariq.com/la-singular-vida-religiosa-del-procurador-general-alejandro-ordonez-maldonado/>, Consultado junio 15 de 2020.

su apoyo para su designación para un segundo mandato como Procurador General de la Nación por el nombramiento de familiares de magistrados², entre muchos ejemplos, a los cuales bien vale la pena agregar la revocatoria directa de una sanción, a un conocido senador “costeño”³ –cuya esposa lo apoyó políticamente en la segunda elección–, pero cuya demanda instaurada no fue archivada por desistimiento y posteriormente fue declarada la decisión de sanción legal por el Consejo de Estado⁴. Esto muestra cómo el poder disciplinario puede terminar siendo utilizado para fines perversos, ante lo cual nadie se espabila. Es el talante con el cual se tramitó la Ley 1952 de 2019 y su hermana “gemela” de entrega al poder del poder disciplinario, la Ley 1828 de 2017.

De todos modos, los escritos antes publicados –pues se incluyen otros inéditos– fueron revisados y ampliados a medida que las discusiones suben de tono por parte de los defensores y adalides de la reforma.

Ya se vendrán condenas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos destapando los fallos constitutivos de justicia selectiva, además de los ya revelados por el Consejo de Estado. Entre muchos otros, la anulación de la sanción

2 Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C .P. Rocío Araújo Oñate, sentencia de 7 de septiembre de 2016, radicación n.º 11001-03-28-000-2013-00011-00 11001-03-28-000-2013-00012-00 11001-03-28-000-2013-00008-00 (Acumulados).

3 Resolución de 1º de septiembre de 2011 del Procurador General de la Nación, por medio de la cual revocó directamente los fallos de primera y segunda instancia de 6 de marzo y 3 de diciembre de 2007, que sancionaron disciplinariamente, entre otros funcionarios, al señor Eduardo Enrique Pulgar Daza, con destitución e inhabilidad general para el ejercicio de funciones públicas por el término de dieciocho (18) años y en consecuencia dejó sin efectos los fallos referidos para en su lugar absolver al actor de responsabilidad disciplinaria.

4 Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, Consejera ponente: Bertha Lucía Ramírez De Páez, Bogotá D.C., veintiséis (26) de enero de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00021-00(0146-10).

impuesta a la doctora Luz Dary Henao –en su calidad de Directora de la Oficina de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación– por la Viceprocuradora General de la Nación de Ordoñez⁵, su *alter ego*, símbolo de depravación del ejercicio de poder abusivo, por lo cual la invalidación absoluta va acompañada de otras medidas resarcitorias, entre las cuales está la orden de perdón público por los excesos de poder acreditados.

Es un deber académico y ético poner de presente cómo todas estas tropelías se cometieron en una normatividad que no deba margen para ello, como será entonces con las fisuras abiertas por la nueva legislación. La elección del próximo Procurador General de la Nación marcará el rumbo de nuestra disciplina hacia el declive o hacia el éxito por el cual había transitado y se hizo merecedor de la admiración en el derecho comparado.

Estos escritos, al igual que los publicados en el tomo anterior, junto a mi trabajo *La lucha por los derechos en el derecho disciplinario*, son mis salvamentos de voto a tan escalofriante talante del manejo de la justicia, lo cual ya había advertido en mi premonitorio trabajo “Dolo y mala fe”⁶ tan repudiado y por supuesto por conexidad con el autor, por el poder y los áulicos del poder grandes en ignorancia pero pequeños en altruismo y solidaridad con la sociedad y sus miembros, especialmente los más desvalidos.

Solo en un claustro de estudio como es la Universidad Externado de Colombia tiene la academia el valor de decir

5 Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia de marzo 14 de 2019, C. P. César Palomino Cortés, radicado No 11001-03-25-000-2014-00400-00 (1270-2014).

6 GÓMEZ PAVAJEAU, CARLOS ARTURO. 2010. “Dolo y mala fe” en *Derecho penal y criminología*. 31, 91 (dic. 2010), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, pp. 41-64. Disponible en <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/2777>

lo que afirmo en este libro. Esa es la gran ventaja de no vivir pegado de la *“teta del poder”*.

Carlos Arturo Gómez Pavajeau
Junio de 2020, en pleno auge e incertidumbre
de la pandemia por la Covid-19

CAPÍTULO I
DOGMÁTICA EN LA LEY 1828 DE 2017:
¿UNA NUEVA SUBESPECIE DEL DERECHO DISCIPLINARIO
Y UN ALMA GEMELA DE LA LEY 1952 DE 2019?¹

La clave de bóveda para entender el significativo desarrollo del derecho disciplinario en Colombia está dado por los aciertos de la jurisprudencia constitucional provenientes de sentencias de constitucionalidad producidas a partir de 1982 por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia. Allí fue núcleo duro de la innovación, lo que revela el ADN de nuestra disciplina frente al derecho comparado, el que sabiamente se separó del derecho sancionador administrativo al cual se adscribe en la tradición europea y de hermanos latinoamericanos, el que frente y al lado de la anunciada especie del derecho sancionador, o *ius puniendi* como género, se dedujera la existencia de otra denominada derecho disciplinario.

En efecto, el derecho sancionador como “género” se ha dividido en cinco especies: i) derecho penal, ii) derecho contravencional general, iii) derecho disciplinario, iv) *impeachment* y v) derecho correccional.

1 Publicado en CARLOS ARTURO GÓMEZ PAVAJEAU & JHON HARVEY PINZÓN NAVARRETE (directores). *Debates fundamentales de derecho disciplinario*, tomo 1, Bogotá, Ediciones Nueva Jurídica-Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario-Confederación Internacional de Derecho Disciplinario, 2020.

Los que en otras latitudes se llama derecho sancionador administrativo, que engloba al derecho disciplinario, aquí se concibe sin este como derecho contravencional general, antes denominado por la corriente de orientación administrativista como derecho penal administrativo o derecho administrativo penal.

Dicha tradición fue continuada por la Corte Constitucional, luego de asumir el control de constitucionalidad por virtud de la expedición y puesta en vigencia de la Carta Política de 1991, lo que hoy constituye la visión paradigmática del derecho disciplinario colombiano frente al derecho comparado, generando una línea de investigación denominada “Naturaleza autónoma e independiente”².

Un desarrollo dogmático de la institución de la “Relación especial de sujeción” entendida como “Categoría dogmática superior del derecho disciplinario” permite entender que las leyes 200 de 1995, 734 de 2002 y 1952 de 2019 se constituyen en la columna vertebral del derecho disciplinario de la “función pública” en Colombia, que bien podríamos llamar como la “relación especial de sujeción estandarizada”. Por encima de la misma, en un grado de incremento de sus exigencias, se encuentra la “relación especial de sujeción intensificada”, que a su vez se compone de la “intensificada por integración” (fuerzas militares y de policía) y la “intensificada por complementación” (Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación y funcionarios judiciales en la Ley 270 de 1996); y otra en la que las exigencias estandarizadas se disminuyen, tomando el nombre de la “relación especial de sujeción atenuada por degradación” (particulares que ejercen funciones públicas

2 CARLOS ARTURO GÓMEZ PAVAJEAU. *Dogmática del derecho disciplinario*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, pp. 204 y ss.

y servidores públicos de las universidades públicas por virtud de la autonomía universitaria)³.

Pues bien, con la expedición de la Ley 1828 de 2017, también denominada “Código de Ética y Disciplinario del Congresista”, si el raciocinio dogmático es acertado en alguna de dichas categorías dogmáticas debe tener cabida el nuevo régimen disciplinario.

Esto es, cualquier otra categoría de subespecie del derecho disciplinario debe tener cabida en dicha clasificación, para considerar coherente nuestra disciplina a partir de las sentencias fundacionales de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia y los desarrollos de la Corte Constitucional⁴. De lo contrario, tendríamos que preguntarnos: ¿se ha dado cabida a una nueva expresión del *ius puniendi* que nos obliga a considerar una nueva especie del derecho sancionador o, por el contrario, se sigue la tradicional subdivisión de subespecies del derecho disciplinario que le dan identidad al derecho disciplinario colombiano?

El artículo 185 de la Carta Política señala que “los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo”, lo que da pábulo para pensar que también aquí existe una excepción al régimen general disciplinario por autorización constitucional expresa que nos ubica en el espacio jurídico de la “relación especial de sujeción intensificada”.

3 CARLOS ARTURO GÓMEZ PAVAJEAU & MARIO ROBERTO MOLANO LÓPEZ. “Sobre los orígenes de la relación especial de sujeción y sus repercusiones actuales”, en *La relación especial de sujeción*. Estudios, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007, y CARLOS ARTURO GÓMEZ PAVAJEAU. “El derecho disciplinario en Colombia. Estado del arte”, en *Fundamentos del derecho disciplinario colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, pp. 65 y ss.

4 CARLOS ARTURO GÓMEZ PAVAJEAU. *La dogmática jurídica como ciencia del derecho. Sus especies penal y disciplinaria: necesidad, semejanzas y diferencias*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.

El artículo 1 de la Ley 1828 de 2017 así lo sugiere, puesto que, al ocuparse de su *Finalidad*, señala:

Finalidad. La presente ley constituye el marco normativo de la responsabilidad ética y disciplinaria de los miembros del Congreso de la República, por la conducta indecorosa, irregular o inmoral en que puedan incurrir en el ejercicio de su función o con ocasión de la misma, de conformidad con el artículo 185 de la Constitución Política.

La actuación del Congresista en ejercicio de la altísima misión que le corresponde, se ajustará a los preceptos éticos y disciplinarios contenidos en el presente código, estará revestida de una entrega honesta y leal en la que prevalecerá el bien común sobre cualquier interés particular.

Así se ratifica por su artículo 4, sobre el objeto de la ley, señalando que la misma “tiene por objeto desarrollar el artículo 185 de la Constitución Política, adoptando las normas que regulen la conducta ética y disciplinaria de los Congresistas en ejercicio de sus funciones congresionales”.

Su artículo 4 delimita, frente a otros estatutos, su órbita de aplicación:

Ámbito de aplicación. La presente ley se aplicará a Senadores de la República y Representantes a la Cámara que en ejercicio de su función transgredan los preceptos éticos y disciplinarios previstos en este Código, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Rama Jurisdiccional del poder público en materia penal o contencioso administrativa.

Constituye afectación a la función congresional, cuando se incurre en violación a los deberes, prohibiciones y cualquiera de las conductas estipuladas en este código.

La acción ética disciplinaria es autónoma e independiente de otras de naturaleza jurisdiccional que se puedan desprender de la conducta del Congresista.

La Procuraduría General de la Nación conocerá de los actos o conductas no previstas en esta normativa que en condición de servidores públicos realicen los congresistas contraviniendo la Constitución, la ley, el bien común y la dignidad que representan.

La insistencia en que el nuevo régimen disciplinario se aplica a los congresistas “en ejercicio de su función transgredan los preceptos éticos y disciplinarios previstos” en este, lo cual tiene ocurrencia cuando se “afecta la función congresional” al incurrirse en “violación de los deberes, prohibiciones y cualquiera de las conductas estipuladas en este código”, demuestra con redundancia la pretendida especialidad del estatuto, amén de que la presenta como autónoma e independiente de “otras de naturaleza jurisdiccional que se puedan desprender de la conducta del Congresista”. Por excepción y de manera residual, que no subsidiaria, la Procuraduría General de la Nación solo “conocerá de los actos o conductas no previstas en esta normativa que en condición de servidores públicos realicen los congresistas contraviniendo la Constitución, la ley, el bien común y la dignidad que representan”.

Tal aserto se muestra consecuente con lo dispuesto en el artículo 2 sobre la *“Titularidad de la acción”*, según el cual, “corresponde a las Comisiones de Ética y Estatuto del Congresista de cada una de las Cámaras, el ejercicio de la acción ética disciplinaria contra los Senadores de la República y Representantes a la Cámara. Así mismo a la Plenaria de cada una de las Cámaras cuando hubiere lugar”.

Ninguna duda puede haber en lo anterior, puesto que, más adelante, en los principios rectores de la Ley 1828 de 2017, ahora llamados “principios orientadores”, se dice sobre el principio de legalidad que “el Congresista solo será investigado y sancionado por comportamientos que estén descritos como falta en el Código de Ética y Disciplinario

del Congresista vigente al momento de su realización” (literal c del artículo 5).

Se ratifica lo anterior cuando se observa el contenido del literal m del artículo 5 mencionado, referido nada menos y nada más que a la “aplicación de los principios rectores y a la integración ante vacíos legislativos”, según el cual:

Aplicación de principios e integración normativa. En la aplicación del régimen ético disciplinario de los Congresistas, prevalecerán los principios rectores contenidos en este Código y en la Constitución Política. En lo no previsto en esta ley, se aplicará lo dispuesto en los Códigos de Procedimiento Penal Ley 600 de 2000 y Código General del Proceso y la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, siempre que no se contravenga la naturaleza del presente ordenamiento.

Los aspectos sustanciales del nuevo régimen disciplinario se encuentran, en principio, salvo que existan vacíos legislativos, en la Ley 1828 de 2017 y si eventualmente se llegaren a detectar deficiencias de cobertura las normas aplicables del Código Disciplinario Único, ahora Código General Disciplinario, solo lo serán en la medida en que “no se contravenga la naturaleza del presente ordenamiento”, todo lo cual indica su naturaleza especial.

En efecto, el debido proceso, debe concebirse de manera especial como lo indica el principio rector: “el Congresista deberá ser investigado con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso en los términos establecidos en la Constitución Política y este Código” (literal e del artículo 5, *ibidem*).

Es tan fuerte la pretendida especialidad que, por lo que parece, el *non bis in idem* va mucho más allá de lo que podría pensarse, cobijando otras especialidades, pero muy especialmente otras jurisdicciones de forma absoluta, puesto que se afirma en el literal l del artículo 5: “Ejecutoriedad. El Congresista investigado, cuya situación se haya resuelto

mediante decisión vinculante, no será sometido a nueva investigación y juzgamiento por el mismo hecho en virtud del Código de Ética y Disciplinario del Congresista, aun cuando a este se le dé una denominación distinta”, lo que confirma el artículo 19, literal b, que consagra como causal de extinción de la acción ético-disciplinaria el que “exista cosa juzgada por idénticos hechos y el mismo autor”.

Podría oponérsele a ello lo afirmado como excepción en el inciso 3º del artículo 3 de la misma ley; no obstante, recuérdese que aquella norma es parte de un Título sobre “Generalidades” y el literal l del artículo 5 hace parte de los principios rectores, que por supuesto, de conformidad con la sistemática de todos los códigos colombianos y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, prevalecen sobre las demás normas (sentencias C-774 de 2001 y C-773 de 2003)⁵.

Si bien las conductas sancionables son amplias cualitativa y cuantitativamente, las mismas solo lo son en la medida en que aparezcan en la Ley 1828 de 2017 o en normas especiales –se entiende referidas a los congresistas– según sus artículos 8 y 9 en armonía con el principio de legalidad consagrado en el literal c del artículo 5, que tienen naturaleza de rector y por tanto de prevalente sobre cualquier otra norma, por lo que se entiende que no se aplica remisión general alguna, puesto que el artículo 7 es claro y explícito en señalar que “el Congresista es inviolable por las opiniones y votos en el ejercicio de su cargo, los que serán emitidos con responsabilidad y conciencia crítica; sin perjuicio de las normas ético disciplinarias contenidas en el presente código” por virtud de la *“inviolabilidad parlamentaria”*.

Artículo 8º. Deberes del congresista. Además de los consagrados en la Constitución Política y en el Reglamento Interno del

5 CARLOS ARTURO GÓMEZ PAVAJEAU. “Principios y normas rectoras”, en *Fundamentos liberales y sociales del derecho penal*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, pp. 53 y ss.

Congreso, son deberes de los Congresistas en ejercicio de su función, los siguientes:

- a) Respetar y cumplir la Constitución, los tratados de derecho internacional humanitario y los demás ratificados por Colombia, el Reglamento del Congreso y normas que lo desarrollen.
- b) Atender con respeto la organización dispuesta por las Mesas Directivas de cada Cámara para el buen desarrollo de la actividad y trámite legislativo en las Comisiones y Plenarias.
- c) Cumplir los principios y deberes contemplados en este Código, tanto fuera como dentro del Congreso, a fin de preservar la institucionalidad del Legislativo.
- d) Realizar sus actuaciones e intervenciones de manera respetuosa, clara, objetiva y veraz, sin perjuicio del derecho a controvertir.
- e) Cumplir los trámites administrativos ordenados por la ley y los reglamentos respecto de los bienes que serán asignados para su uso, administración, tenencia y custodia, dando la destinación y utilización adecuada a los mismos; así como la oportuna devolución a la terminación del ejercicio congresional.
- f) Guardar para con los Congresistas, servidores públicos y todas las personas el respeto que se merecen, actuando frente a ellos con la cortesía y seriedad que su dignidad le exige.
- g) Guardar la confidencialidad solo de los documentos que hayan sido incluidos en el índice de información reservada y clasificada, de conformidad con la Constitución y la Ley.
- h) Cumplir las determinaciones adoptadas por la bancada respectiva en el ejercicio del control político o al emitir el voto, de conformidad con la Constitución y la ley. Salvo las excepciones previstas en la Constitución, la Ley y el precedente judicial.