



OBSERVATORIO  
LEGISLATIVO

#### OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

#### HOJA DE VIDA DEL PROYECTO

- ➔ **Nombre del proyecto:** por medio de la cual se expide el código de ética y disciplinario del congresista.
- ➔ **Número del proyecto:** 370 de 2009 Cámara y 226 de 2008 Senado.
- ➔ **Autores:** senadores Elsa Gladis Cifuentes, Juan Manuel Corzo, Juan Carlos Valencia, Luis Carlos Avellaneda, Milton Rodríguez, Camilo Sánchez, Juan Fernando Cristo, Adriana Gutiérrez, Ricardo Arias, María Isabel Urrutia, Gloria Stella Díaz, Diego Alberto Naranjo, Zamir Silva, Berner Zambrano y Jaime Alfonso Zuluaga.
- ➔ **Ponentes:** *Senado:* Elsa Gladis Cifuentes, Eduardo Enrique Maya, Héctor Elí Rojas, Jorge Visbal, Samuel Arrieta, Gustavo Petro. *Cámara:* representantes Elsa Gladys Cifuentes, Samuel Arrieta, Eduardo Enríquez Maya.
- ➔ **Gaceta del Congreso:** 225, 302, 402 y 570 de 2009.
- ➔ **Estado actual:** pendiente segundo debate en la Comisión I de Cámara.

[www.icpcolombia.org](http://www.icpcolombia.org)

**Instituto de Ciencia Política**  
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación  
**Konrad Adenauer Stiftung**

**EM**  
La Suma de Todos  
CONSEJERÍA DE INMIGRACIÓN  
Comunidad de Madrid

# Código de ética y disciplinario del congresista



## CONTEXTO

Los ciudadanos eligen candidatos y partidos políticos confiriéndoles poder a través del voto para que actúen en interés de las necesidades y demandas colectivas, es por ello, que la confianza es el elemento configurador de la relación entre los ciudadanos y sus representantes. Pese a ello, la confianza en las instituciones democráticas y en su legitimidad se ha visto afectada por cuenta de fenómenos como el clientelismo y la corrupción, que ponen en peligro los valores e instituciones propios del sistema democrático.

Bajo este panorama, y con la urgencia que demandaba implementar una serie de normas que aseguraran la observancia de principios y preceptos éticos en la actividad política en el año 2005, fue presentado un proyecto de ley<sup>1</sup> con el que se buscaba implementar un Código Ético-Disciplinario del congresista, con el fin de dotar a las comisiones éticas de ambas cámaras de un instrumento que le permitiese ejercer control sobre las conductas de sus congresistas. Sin embargo, al igual que las doce ocasiones anteriores en que la iniciativa fue presentada, éste no tuvo éxito en el trámite en tanto el gobierno presentó objeciones precisando que el proyecto transgredía la Constitución Política, esencialmente por dos razones. La primera se relacionaba con la expresión "disciplinaria", pues, se consideró que vulneraba el numeral 6 del Artículo 277<sup>2</sup> de la Carta Política al atribuirle funciones disciplinarias a la Comisión de Ética

y Estatuto del Congresista, pese a que dichas funciones son esenciales del procurador general de la nación. La segunda objeción se relacionó con la presunta inconstitucionalidad de algunos artículos del proyecto, pues violaban el artículo 151 de la Constitución Nacional al modificar normas del Reglamento Interno del Congreso, consagradas en la Ley 5ª de 1992.

Ante dicha situación, la Corte Constitucional consideró importante resolver las objeciones y tras un minucioso estudio, estableció que el Código de Ética objetado era –por su estructura y contenido material– un verdadero estatuto disciplinario para los congresistas, por lo que debía ser tramitado como ley orgánica, debido a que los artículos 151 y 185 de la Constitución fijan el rango legal del régimen disciplinario de los congresistas.

En el año 2008, se radica un nuevo proyecto de ley que busca implementar el Código de Ética del congresista, en el que se incluyen la mayoría de los cambios sugeridos por la Corte Constitucional en el anterior proyecto. Esta iniciativa reafirma la importancia de velar por la adecuada conducta de los legisladores, a través de una serie de principios orientadores que permitan una aplicación efectiva de las normas allí incluidas, más aún cuando en marzo de 2010 se elegirá un nuevo Congreso que tendrá como una de sus principales tareas, recuperar la legitimidad y confianza en el máximo órgano de representación de los ciudadanos.



1 Proyecto de Ley 55 de 2005 Senado y 237 de 2005 Cámara.

2 Art. 277 de la Constitución Política. El procurador general de la nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

Numeral 6: "Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley".

# Los grandes temas del proyecto

## OBJETIVO

Desarrollar el artículo 185<sup>1</sup> de la Constitución Política, con el fin de adoptar un régimen ético-disciplinario aplicable a los miembros del Congreso de la República por el comportamiento indecoroso, irregular o inmoral en el ejercicio de sus funciones.



● Cuadro 1. Principios orientadores

Celeridad	Corresponderá a las comisiones de ética y al estatuto del congresista de oficio o a petición de parte, el impulso y aplicación de los procedimientos contenidos en el código, suprimiendo trámites innecesarios y evitando dilaciones injustificadas.
Eficacia	En la aplicación de este principio se tendrá en cuenta que las normas de este código logren su finalidad.
Legalidad	El congresista sólo será investigado y sancionado por comportamientos que estén descritos como falta en el Código de Ética, vigente al momento de su realización.
Imparcialidad	En la actuación procesal que se adelante contra el congresista investigado, se garantizará la objetividad e imparcialidad.
Debido proceso	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 en el Código de Ética.
Derecho de defensa y principio de contradicción	Durante la actuación, el congresista investigado tiene derecho a ejercitar su defensa por sí mismo o por intermedio de un apoderado, así como de conocer y controvertir las actuaciones y decisiones del proceso.
Presunción de inocencia	El congresista a quien se atribuya la comisión de una falta, se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad.
Proporcionalidad	La sanción que se imponga al congresista, debe corresponder a la gravedad de la falta cometida.
Ejecutoriedad	El congresista investigado, cuya situación se haya resuelto mediante decisión vinculante, no será sometido a nueva investigación y juzgamiento por el mismo hecho, aun cuando a este se le dé una denominación distinta.
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 el Código de Procedimiento Penal y de Procedimiento Civil, siempre que no contravengan la naturaleza del presente ordenamiento.

Fuente: proyecto de ley 370 de 2009.

1

## FINALIDADES DEL RÉGIMEN ÉTICO

- Si bien la Constitución Política y el reglamento interno del Congreso conceden una serie de derechos, deberes y prohibiciones a los congresistas, con el fin de regular la actividad legislativa, el proyecto de ley quiere adoptar un régimen ético y disciplinario que cubra áreas que no han sido acogidas por las normas mencionadas.
- Los mecanismos de control que se proponen, integran una serie de deberes y prohibiciones, las cuales se caracterizan por proteger la imagen y dignidad del Congreso, por evitar el ejercicio de actos que entorpezcan, retrasen o dilaten injustificadamente el cumplimiento de las funciones legislativas y por sancionar toda admisión de dádivas que les sean ofrecidas a cualquiera de los congresistas, con el propósito de conseguir alguna ventaja o favorecimiento en el trámite o votación de un determinado proyecto de ley o acto legislativo.
- En cuanto a las conductas sancionables, señala que el comportamiento ejecutado por el congresista, que conlleve al incumplimiento de los deberes, prohibiciones, violación del régimen de incompatibilidades, inhabilidades y de conflicto de intereses, constituirá una falta contra la dignidad y el decoro de su investidura, por lo que dará lugar a la acción ética y disciplinaria e imposición de la sanción prevista, sin detrimento de la competencia atribuida en materia penal o contenciosa administrativa.
- En relación con lo anterior, el proyecto en el artículo 8, hace una categorización de las faltas disciplinarias en las que puede incurrir el congresista clasificándolas en:
  - Ⓜ **Falta gravísima:** se ocasiona por el incumplimiento de los deberes del congresista, esencialmente los consagrados en el literal b, c, e, m, ñ y o del Código de Ética (ver cuadro 2).
  - Ⓜ **Faltas graves o leves:** cuando se presente incumplimiento de los deberes, prohibiciones y conductas que no constituyan falta gravísima, según los criterios previstos en el Código de Ética.
  - Ⓜ En el caso de comprobarse la infracción al literal e, o cualquier otra conducta que se adecue a causal de pérdida de investidura, la mesa directiva solicitará ante el Consejo de Estado el trámite pertinente para aplicar la sanción.

1 Art 185 CN: "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".

## 2

### FALTAS Y SANCIONES DISCIPLINARIAS

- El proyecto define una serie de sanciones y límites. Algunas de las principales sanciones son amonestación escrita y pública ante la plenaria de la respectiva Cámara legislativa, cuando la falta sea leve; multa en dinero, cuando la falta sea grave; suspensión del ejercicio congresual, en caso de falta gravísima, y solicitud de pérdida de investidura ante el Consejo de Estado, cuando de la investigación se advierta la existencia de alguna de las causales que dan lugar a ella.
- Sin embargo, y con el fin de evitar contrariedades en la aplicación de la respectiva sanción, se establecen una serie de límites (dependiendo el grado de la falta) que permitan garantizar la transparencia en el proceso.
  - Ⓞ En primer lugar, se habla de una amonestación escrita y pública ante la respectiva plenaria, la cual, contendría un llamado de atención formal al congresista investigado.
  - Ⓞ En segundo lugar, se definen una serie de multas que se impondrían al congresista investigado, cuyo valor no sería inferior a cinco, ni superior a treinta días del salario básico mensual devengado al momento de la ejecución de la falta. Sin embargo, se deja claro que el valor de la multa, será destinado para proyectos de capacitación y programas orientados a la recuperación, difusión e implementación de valores éticos y lucha contra la corrupción, coordinados por las Comisiones de Ética y Estatuto del congresista de cada cámara.
  - Ⓞ En tercer lugar, se aboga por la suspensión de la condición congresional que consistirá en la separación del ejercicio de la investidura y prerrogativas de congresista. Dicha suspensión, no podría ordenarse por un término inferior a un mes ni superior a tres meses.
- Por otra parte, el texto del proyecto señala una serie de garantías procesales que tendría el congresista, en las que se incluye el gozo del respeto y protección de sus derechos fundamentales, en particular del debido proceso y demás garantías procesales establecidas en la Constitución Política y en el respectivo Código Ético, de ser aprobado. Adicionalmente, se garantiza que el procedimiento ético-disciplinario, estará sometido a reserva hasta el pronunciamiento de fondo que adopte la plenaria de la respectiva cámara, con fundamento en las conclusiones proferidas por la Comisión de Ética y Estatuto del congresista correspondiente.

### ● Cuadro 2. Deberes de los congresistas

Además de los consagrados en la Constitución Política y en el reglamento interno del Congreso, serán deberes de los congresistas:

- a) Respetar y cumplir la Constitución, los tratados de derecho internacional humanitario, los demás ratificados por Colombia, las leyes, el reglamento del Congreso y normas que lo desarrollen.
- b) Respetar y cumplir el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y conflicto de intereses previstos en la constitución, la ley y el reglamento del Congreso.
- c) Respetar los derechos fundamentales en el ejercicio de sus funciones.
- d) Respetar los derechos sociales, económicos, culturales, colectivos y del medio ambiente.
- e) Manifiestar oportunamente su declaración de impedimento, cuando exista la obligación de hacerlo, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política y el reglamento del Congreso de la República.
- f) 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 plenarios.
- g) Preservar y mantener la imagen y dignidad institucional del Congreso y de sus integrantes en el ejercicio congresual y a través de los medios de comunicación. Por consiguiente sus intervenciones serán respetuosas, claras, objetivas y veraces.
- h) Cumplir todos los trámites administrativos ordenados por la ley y los reglamentos, respecto de los bienes que serán asignados para su uso, administración, tenencia, custodia, dando la destinación adecuada a los mismos, así como la debida devolución a la terminación del ejercicio congresional.
- i) Guardar para con sus colegas, servidores públicos y ciudadanos, el respeto que se merecen, actuando frente a ellos con la cortesía y seriedad que la categoría de su dignidad les exige.
- j) Respetar la opinión de los congresistas en el ejercicio de su función, sin perjuicio del derecho a controvertir y denunciar.
- k) Guardar la reserva de todos los asuntos, noticias e informes que confidencialmente conozca en las sesiones que se realicen con tal carácter o que lleguen a su conocimiento con ocasión del servicio, salvo en los casos contemplados por disposiciones legales.
- l) Hacer uso adecuado de las prerrogativas funcionales contempladas en la Constitución y la ley.
- m) Presentar, al asumir la investidura de congresista, relación de bienes y registro de intereses privados, de conformidad con las normas que regulen el conflicto de intereses.
- n) Aplicar y cumplir las sanciones disciplinarias determinadas en el régimen de bancadas.
- o) Dar cumplimiento a las decisiones judiciales, administrativas y disciplinarias.
- p) Acreditar los requisitos exigidos por la Constitución y la ley, para la posesión y desempeño del cargo.

Fuente: proyecto de ley 370 de 2009 Senado. Artículo 8.

## 3

### PROCESO DE INVESTIGACIÓN ÉTICO-DISCIPLINARIA

- De acuerdo con la iniciativa, el proceso de investigación partirá de una indagación preliminar, de la cual se concluirá si el congresista ha podido incurrir en conducta irregular o constitutiva de falta disciplinaria. De ser comprobada su falta, se ordenará, mediante auto motivado, la apertura de la investigación, la cual tendrá como objeto esclarecer las razones determinantes del hecho, circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se cometió el daño al ejercicio de la función congresional, a la administración o a los ciudadanos y determinar la posible responsabilidad del investigado.
- En términos temporales la investigación ético-disciplinaria se practicará en un término de cuatro meses, prorrogable hasta por el mismo término y culminará con la decisión de archivo o formulación de cargos. Del mismo

modo, serán ordenadas las pruebas que se consideren pertinentes, las cuales deben ser practicadas dentro de los treinta días siguientes a la ejecutoria del mismo. Vencido este término, siempre que se establezca que no se han practicado la totalidad de las pruebas decretadas y que estas son esenciales para la decisión que califica la investigación, podrá prorrogarse la entrega por veinte días más.

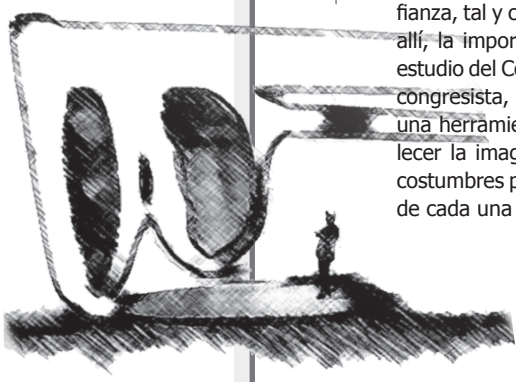
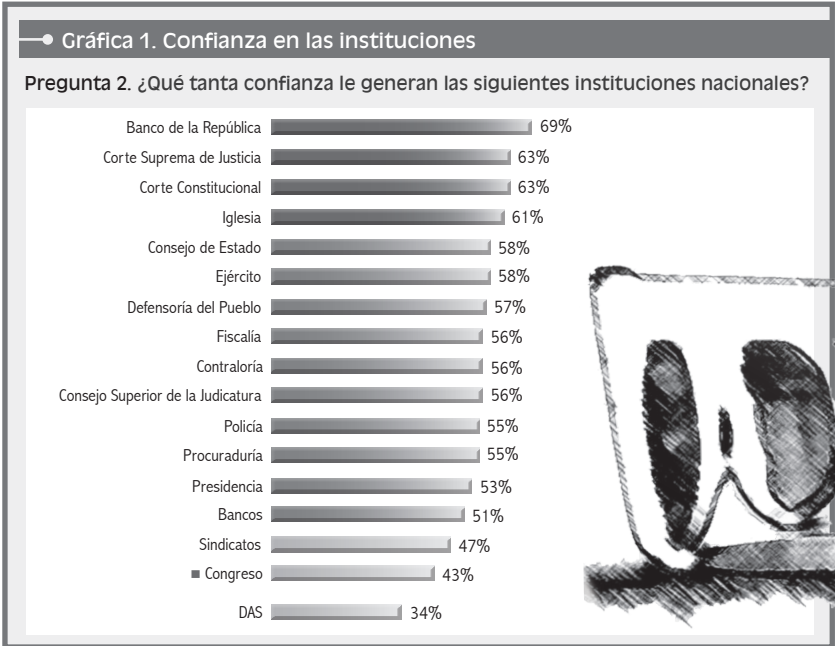
- Concluida la etapa probatoria de la investigación, se evaluará y determinará si la formulación de cargos o archivo de la investigación es procedente. De ser demostrada la falta y una vez existan pruebas que comprometan la responsabilidad del congresista, se formulará un pliego de cargos, el cual deberá incluir:
  - Ⓞ La descripción y determinación de la conducta, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó la falta.
  - Ⓞ Las normas presuntamente vulneradas por el congresista investigado y el concepto de la violación.
  - Ⓞ La identificación del autor o autores y la función desempeñada en la época de la comisión de la falta.
  - Ⓞ El análisis de las pruebas que sustentan cada uno de los cargos.
  - Ⓞ Los criterios tenidos en cuenta para determinar la gravedad o levedad de la falta, de conformidad con lo previsto en el Código de Ética.

Ⓞ La evaluación de los argumentos expuestos por los intervinientes.

- Finalmente deberá hacerse una notificación personal del pliego de cargos al congresista investigado, a su apoderado o al que de oficio se le haya asignado, con el propósito de que al término de diez días de entregada la notificación, pueda solicitar las pruebas que considere pertinentes para el ejercicio de su defensa. Agotado el término probatorio, la Secretaría General de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, evaluará los resultados de la investigación para dar inicio a la ponencia final y conclusiones del caso.
- Finalizado el proceso anterior, se presentará ante la plenaria de la respectiva cámara la ponencia de conclusiones. Allí, la mesa directiva de la Comisión de Ética convocará a sus integrantes para que en el lapso de veinte días estudie el caso y manifieste su rechazo o aceptación a las conclusiones formuladas en la ponencia. En caso de rechazo por falta de ilustración o aclaración, se devolverá el proceso al instructor ponente para que dentro de los quince días siguientes proceda a rendir ponencia resolviendo las observaciones.
- Después de ser desarrolladas y resueltas las observaciones, se ejecutará la decisión final de la mesa directiva de la cámara correspondiente y se procederá de forma inmediata a hacer efectiva la respectiva sanción, previa aprobación de la Comisión de Ética y Estatuto del congresista.

- El proyecto en trámite ha querido demostrar a través de su exposición de motivos que un Código de Ética y disciplinario del congresista es una herramienta eficaz para fortalecer el legislativo, pues, de ser establecido el código las Comisiones de Ética y Estatuto del congresista de cada cámara o en forma conjunta, podrán promover mecanismos como:
  - Ⓞ Foros, seminarios, diplomados, eventos académicos de capacitación y de difusión de temas relacionados con la ética pública y lucha contra la corrupción, dirigidas a los congresistas y servidores públicos del Senado de la República y la Cámara de Representantes.
  - Ⓞ Invitaciones, citaciones, audiencias públicas o privadas a funcionarios del orden nacional, territorial o personas cuya gestión esté orientada a la lucha contra la corrupción, promoción de valores éticos en el servicio público, definición de políticas y programas que se realicen en este sentido.
  - Ⓞ Planes de revisión de la normativa ética y disciplinaria de los congresistas, a fin de mejorar su contenido y aplicación.
  - Ⓞ Medios de difusión de los temas éticos.
  - Ⓞ Promoción de convenios entre el legislativo y organizaciones nacionales o internacionales, empresas públicas y privadas, para la realización de actividades dirigidas a promocionar la lucha contra la corrupción y recuperación de valores éticos ciudadanos.

● Para finalizar, se manifiesta la preocupación por los estudios realizados en los últimos años, dado que al evaluarse la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones, se observa que el Congreso es una de las instituciones en la que menos se siente confianza, tal y como lo muestra la gráfica 1. De allí, la importancia de la implementación y estudio del Código de Ética y Disciplinario del congresista, en tanto es considerado como una herramienta eficaz que permitirá fortalecer la imagen institucional, credibilidad y costumbres políticas del legislativo al interior de cada una de las cámaras.



Fuente: Panel de opinión. Las percepciones de los líderes 2010. Cifras y Conceptos. Disponible en <http://www.cifrasconceptos.com/>