



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**  
Sala de Casación Penal

**MYRIAM ÁVILA ROLDÁN**

**Magistrada ponente**

**AP4974-2022**

**Radicación N° 62395**

Acta n° 250

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veintidós (2022).

### **ASUNTO**

Se pronuncia la Sala sobre el conflicto de competencias suscitado entre la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República de Colombia y la Procuraduría General de la Nación para conocer de la queja presentada por la ciudadana Andrea Lucía Rodríguez Oramas en contra los Senadores **IVÁN CEPEDA CASTRO** y **JULIÁN GALLO CUBILLOS**.

### **ANTECEDENTES**

1. El 3 de septiembre de 2020, Andrea Lucía Rodríguez Oramas presentó queja ante la Procuraduría

General de la Nación y allegó denuncia penal formulada en contra los Senadores IVÁN CEPEDA CASTRO y JULIÁN GALLO CUBILLOS, por la supuesta comisión de delitos de *peculado por apropiación* y *concierto para delinquir*, con fundamento en que los mencionados congresistas presuntamente hicieron aparecer como reinsertados de las extintas FARC a jóvenes desempleados a quienes se les habría pagado un salario mínimo con recursos del programa de Reinserción para la Paz.

2. Mediante auto de 14 de diciembre de 2020, la Procuradora Auxiliar para Asuntos Disciplinarios ordenó remitir por competencia la queja presentada contra los prenombrados senadores a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República. Argumentó que, con fundamento en los artículos 1 y 2 de la Ley 1828 de 2017, le corresponde a ese Organismo investigar y juzgar, ética y disciplinariamente, a sus pares. Es así como por oficio fechado el 24 de febrero de 2021, y enviado por correo electrónico el 13 de mayo siguiente, fue remitido el expediente a la referida comisión.

3. Inicialmente la queja fue asignada por reparto a los Senadores Santiago Valencia González y Carlos Felipe Mejía Mejía, cuyos impedimentos fueron aceptados por la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista el 16 de junio de 2021 y el 4 de agosto de 2021, respectivamente.

Finalmente, la actuación fue repartida al Senador Miguel Ángel Pinto Hernández.

4. Mediante auto de 16 de junio de 2022<sup>1</sup>, el Senador instructor resolvió plantear conflicto de competencias negativo, al considerar que en la Procuraduría General de la Nación radica la aptitud legal para conocer de la queja presentada contra los Senadores IVÁN CEPEDA CASTRO y JULIÁN GALLO CUBILLOS, por relacionarse con una conducta que no se enmarca en la función congresional, ni en los principios, deberes y conductas sancionables establecidos en el Reglamento del Congreso, ni en los artículos 5, 8 y 9 de la Ley 1828 de 2017.

Por lo anterior, dispuso la remisión de la actuación a esta Corporación, para la solución del conflicto de competencias suscitado.

## **CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

### **1. Competencia.**

De conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la Ley 1828 de 2017<sup>2</sup>, a la Sala Penal de la Corte Suprema de

---

<sup>1</sup> Folio 225 cuaderno Expediente n°315

<sup>2</sup> ARTÍCULO 23. CONFLICTO DE COMPETENCIAS. Planteado el conflicto con la Procuraduría General de la Nación, de manera inmediata se remitirá la actuación al organismo que se estima competente; si este insiste en no tener competencia, inmediatamente remitirá las diligencias a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia para que lo dirima conforme su reglamento en el término de diez (10) días. Contra esta decisión no precede recurso alguno.

Justicia le corresponde definir el conflicto de competencias que se suscite entre la Procuraduría General de la Nación y la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República, para conocer las acciones disciplinarias que se promuevan contra los congresistas.

Como presupuesto previo para la definición del conflicto de competencias suscitado entre la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República de Colombia y la Procuraduría General de la Nación, estima necesario la Sala, efectuar una breve referencia al régimen constitucional y legal que regula la responsabilidad ética y disciplinaria de los congresistas.

## **2. Marco normativo disciplinario de los congresistas.**

Establece el artículo 185 Constitucional que los miembros del Congreso de la República son inviolables por los votos y opiniones emitidos en ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias fijadas en el reglamento respectivo.

Esta disposición fue desarrollada en la Ley 1828 de 2017, a través de la cual se expidió el Código de Ética y Disciplinario del Congresista, cuyo ámbito de aplicación, como lo establece el artículo 3, está vinculado a las

conductas de los Senadores y Representantes a la Cámara que en ejercicio de su función trasgredan los preceptos éticos y disciplinarios señalados en ese código.

A ello se suma que, conforme a los artículos 3 y 10<sup>3</sup> de la normativa en cita, la afectación de la función congresional regulada por las disposiciones de ese código puede suceder por (i) violación a los deberes y prohibiciones, (ii) incurrir en cualquiera de las conductas estipuladas en dicho cuerpo normativo; y (iii) violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y del conflicto de intereses.

Ahora bien, la *función congresional* está vinculada al desarrollo de las actividades enlistadas en el artículo 6 ídem de la Ley 5 de 1992, donde se definen las funciones de índole constituyente, legislativa, de control político, judicial, electoral, administrativa, de control público y de protocolo, asignadas al Congreso de la República<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> **ARTÍCULO 10. Faltas.** Las faltas ético disciplinarias se realizan por acción, omisión, por cualquier conducta o comportamiento ejecutado por el Congresista, que conlleve el incumplimiento de los deberes, conductas sancionables previstas en el Artículo 9°, violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y del conflicto de intereses, y por tanto darán lugar a la acción ética y disciplinaria e imposición de la sanción prevista en esta ley, sin detrimento de la competencia atribuida a la Rama Jurisdiccional del Poder Público, en materia penal o contenciosa administrativa o a la Procuraduría General de la Nación.

<sup>4</sup> **ARTÍCULO 6o. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO.** El Congreso de la República cumple:

1. **Función constituyente**, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.
2. **Función legislativa**, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.
3. **Función de control político**, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.

Las investigaciones por quejas relacionadas con los precitados asuntos corresponden a las Comisiones de Ética del Senado de la República o de la Cámara de Representantes, de acuerdo con el artículo 59 de la Ley 5 de 1992 – modificado por el artículo 72 de la Ley 1828 de 2017- que establece que:

*La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista conocerá del conflicto de interés y de las violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los Congresistas. Así mismo, del comportamiento indecoroso, irregular o inmoral que pueda afectar a alguno de los miembros de las Cámaras en su gestión pública, de conformidad con el Código de Ética y Disciplinario expedido por el Congreso.*

*El fallo sancionatorio que adopte la Comisión de Ética en los casos previstos, podrá ser apelado ante la Plenaria de la respectiva Corporación por el Congresista afectado y el Ministerio Público o quien haga sus veces; recurso que se decidirá conforme al procedimiento establecido en el Código de Ética y Disciplinario del Congresista.*

---

4. **Función judicial**, para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política.

5. **Función electoral**, para elegir Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Defensor del Pueblo, Vicepresidente de la República, cuando hay falta absoluta, y Designado a la Presidencia en el periodo 1992 -1994.

6. **Función administrativa**, para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes.

7. **Función de control público**, para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rindan declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante.

8. **Función de protocolo**, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones.

De otra parte, teniendo en cuenta que los congresistas son servidores públicos que podrían ser investigados disciplinariamente por otras acciones u omisiones distintas de las relacionadas con el ejercicio de la función congresional, el inciso final del artículo 3 de la Ley 1828 de 2017 estableció que la Procuraduría General de la Nación ostenta competencia residual, en los siguientes términos:

*“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”.*

Durante el trámite legislativo, al explicar el alcance a la mencionada disposición, en relación con las competencias de las Comisiones de Ética y Estatuto del Congresista, y de la Procuraduría, el legislador precisó que:

*“establece claramente la competencia de las Comisiones de Ética, reiterando que la misma está circunscrita a conductas relacionadas única y exclusivamente con la función congresional, dejando expresa consagración que los actos o conductas no previstos en este código, por no ser inherentes a la función y dignidad congresional, que en condición de servidores públicos realicen los Congresistas contraviniendo la Constitución, la ley, el bien común y la dignidad que representan, continuarán en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación”<sup>5</sup>.*

---

<sup>5</sup> Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 105 de 2015, Senado, publicado en la Gaceta del Congreso 207, de 29 de abril de 2016,

De manera que, si la acción u omisión atribuida al Congresista no está relacionada con la función congresional -por (i) violación a los deberes y prohibiciones, (ii) incurrir en cualquiera de las conductas estipuladas en el artículo 9 de la Ley 1828 de 2017; o por (iii) violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y del conflicto de intereses-, la competencia disciplinaria es de la Procuraduría General de la Nación<sup>6</sup>.

A ello se añade que dicho organismo de control también puede asumir competencia en asuntos disciplinarios en ejercicio del poder preferente, con fundamento en los artículos 277, numeral 6, de la Constitución Política<sup>7</sup> y 266 de la Ley 5 de 1992<sup>8</sup>.

Así lo advirtió esta Corporación en el auto AP3622-2019 de 27 de agosto de 2019, (Radicación 55939), en el cual, al resolver una colisión de competencias entre las mismas

---

<sup>6</sup> En coherencia con ello, el inciso final del artículo 2 de la Ley 1952 de 2019, modificado por la Ley 2094 de 2021, señala que “La competencia de la Procuraduría General de la Nación es privativa para conocer de los procesos disciplinarios contra los servidores públicos de elección popular y de sus propios servidores, salvo los que, tengan fuero especial **y el régimen ético disciplinario en el ejercicio de la función de conformidad con el artículo 185 de la Constitución Política**” (resaltado fuera del texto).

<sup>7</sup> **ARTÍCULO 277.** El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: [...] 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.

<sup>8</sup> **ARTÍCULO 266. VIGILANCIA ADMINISTRATIVA.** En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 118 y 277 numeral 6, constitucional, el Procurador General de la Nación podrá ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de los Senadores y Representantes.



autoridades ahora enfrentadas, precisó que *“cuando la Procuraduría General de la Nación ejerce la potestad disciplinaria preferente en asuntos dirigidos contra congresistas, el principal efecto jurídico de ello es desplazar al funcionario público que adelanta el control interno, a fin que se abstenga de dar inicio a la investigación disciplinaria a que haya lugar o suspenda la que se encuentre en curso, para luego remitir el expediente al Ministerio Público”*, ello porque del artículo 3 de la Ley 1828 de 2017, *“no se desprende la creación de un fuero especial en materia disciplinaria para los congresistas, que excluya el ejercicio del poder preferente otorgado al Ministerio Público”*.

### **3. El caso concreto.**

3.1. De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 1828 de 2017 planteado el conflicto de competencias por la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado, si la Procuraduría General de la Nación insiste en no tener competencia, corresponde dirimirlo a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

En ese orden, deviene necesario recordar que procesalmente la colisión de competencias es un incidente mediante el cual se pretende establecer la autoridad que debe conocer, tramitar y decidir un determinado asunto, en aquellos eventos en los cuales dos o más funcionarios

consideran que les corresponde adelantar la actuación o se niegan a conocerlo por estimar que no se encuentra dentro de la órbita de su competencia, para efectos de respetar la garantía fundamental del debido proceso.

3.2. A partir de los planteamientos esbozados por la Procuraduría General de la Nación y la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República, se observa que ambas autoridades rehúsan tener competencia para conocer de la queja disciplinaria que se tramita en contra de los senadores IVÁN CEPEDA CASTRO Y JULIÁN GALLO CUBILLOS.

En efecto, la Procuraduría General de la Nación sostuvo que, conforme a los artículos 1<sup>9</sup> y 2<sup>10</sup> de la Ley 1828 de 2017, carece de competencia para conocer de la queja porque corresponde a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República, a donde ordenó su envío<sup>11</sup>. Por su parte, el Senador instructor planteó el conflicto de competencias negativo por considerar que la

---

<sup>9</sup> **ARTÍCULO 1o. 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.

<sup>10</sup> **ARTÍCULO 2o. TITULARIDAD DE LA ACCIÓN.** 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.

<sup>11</sup> Folio 9 del expediente.

conducta atribuida a los senadores no guarda relación con la función congresional ni hace parte de aquellas que, conforme a la precitada ley, debe investigar y juzgar esa comisión, lo cual implica, en su criterio, que deba adelantarla el mencionado ente de control disciplinario.

3.3. Por ello es pertinente traer a colación el hecho que fundamenta la queja, a efecto de establecer cuál es la autoridad competente para darle trámite.

Pues bien, la quejosa allegó copia de la denuncia presentada contra los senadores IVÁN CEPEDA CASTRO y JULIÁN GALLO CUBILLOS por la supuesta apropiación de recursos del Programa de Reinserción de la Paz *“para pagar testigos electorales y hacerlos pasar como milicianos del frente Antonio Nariño acá en la capital de la República, cuando eran simples jóvenes desempleados de los sectores marginados o vulnerables de varias localidades de Bogotá”*<sup>12</sup>, dinero del cual supuestamente entregaban el 25% para el sostenimiento del partido FARC y 25% para el senador IVÁN CEPEDA<sup>13</sup>.

3.4. A partir de la información suministrada, considera la Sala que en el caso objeto de estudio la competencia para

---

<sup>12</sup> Texto de la denuncia penal visible a folios 5 a 8 del expediente.

<sup>13</sup> Este último señalamiento fue reseñado por la Procuradora Auxiliar para Asuntos Disciplinarios en auto de 14 de diciembre de 2020, visible a folio 10 del expediente y en el auto de 16 de junio de 2022 por la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República, a folio 225, aunque en el expediente no se visualiza el apartado de la denuncia donde se hace esta afirmación.

conocer del asunto recae en la Procuraduría General de la Nación porque los hechos denunciados no se enmarcan en aquellas conductas que, conforme a la Ley 1828 de 2017, competen a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República.

En efecto, esta normativa establece en el artículo 10 que: *“Las faltas ético disciplinarias se realizan por acción, omisión, por cualquier conducta o comportamiento ejecutado por el Congresista, que conlleve el incumplimiento de los deberes, conductas sancionables previstas en el artículo 9, violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y del conflicto de intereses, y por tanto darán lugar a la acción ética y disciplinaria e imposición de la sanción prevista en esta ley, sin detrimento de la competencia atribuida a la Rama Jurisdiccional del Poder Público, en materia penal o contenciosa administrativa o a la Procuraduría General de la Nación”*. (Se destaca).

A su turno, el artículo 9 *ejusdem* establece que:

*“Además de las consagradas en la Constitución Política, el Reglamento del Congreso y otras normas especiales, a los Congresistas no les está permitido:*

- a) Ejecutar actos que afecten la moralidad pública del Congreso; la dignidad y buen nombre de los Congresistas, **en la función congresional.***
- b) Abandonar la labor que le ha sido encomendada en desarrollo de la función legislativa, salvo circunstancias que justifiquen su actuación.*

- c) Faltar sin justificación a 3 sesiones de Plenaria y/o Comisión, en un mismo período en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley, mociones de censura o se realicen debates de control político.*
- d) Asistir a las sesiones del Congreso en estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias psicoactivas.*
- e) Incumplir sin justificación, el plazo o prórroga para rendir ponencia, de conformidad con el artículo 153 del Reglamento. Las Gacetas del Congreso deberán reportar mensualmente: fecha de radicación de los proyectos de ley, fecha de asignación de ponente y fecha límite en la cual se debe radicar la ponencia.*
- f) Desconocer los derechos de autor o hacer uso indebido de los mismos, contrariando las disposiciones internas y tratados internacionales vigentes.*
- g) Realizar actos que obstaculicen las investigaciones que adelantan las Comisiones de Ética de cada Cámara.*
- h) Dar al personal de seguridad asignado por la fuerza pública o entidades respectivas, funciones diferentes a las de protección ordenadas.*
- i) Solicitar preferencia al realizar trámites y/o solicitar servicios, en nombre propio o de familiares ante entidades públicas o privadas, salvo las excepciones previstas en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.*

En ese contexto jurídico, comoquiera que la conducta que se les atribuye en la queja a los mencionados senadores no guarda relación con su función congresional -por (i) violación a los deberes y prohibiciones, (ii) incurrir en cualquiera de las conductas estipuladas en el artículo 9 de la Ley 1828 de 2017; o por (iii) violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y del conflicto de intereses-, la competencia para conocer y resolver lo pertinente sobre la misma es de la Procuraduría General de

la Nación, conforme a lo señalado en los artículos 113 y 277 de la Constitución.

3.5. Por último, teniendo en cuenta que la competencia de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado no es absoluta, sino restringida a aquello que guarde relación con la función congresional, no es de recibo el argumento de la Procuradora Auxiliar para Asuntos Disciplinarios en cuanto afirma que el juez natural de los senadores es dicha comisión porque es la encargada de investigar y juzgar ética y disciplinariamente la responsabilidad de sus pares, pues la misma ley establece la competencia residual del mencionado ente de control.

Por lo anterior, se decidirá el conflicto de competencias suscitado asignando el conocimiento de la queja presentada contra los senadores IVÁN CEPEDA CASTRO y JULIÁN GALLO CUBILLOS a la Procuraduría General de la Nación, autoridad a la cual había correspondido en un comienzo su trámite.

En mérito de lo expuesto, la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN PENAL,**

**RESUELVE**

**Primero: DIRIMIR** la colisión negativa de competencia, atribuyendo el conocimiento de la queja presentada contra los senadores IVÁN CEPEDA CASTRO y JULIÁN GALLO CUBILLOS a la Procuraduría General de la Nación, a donde se remitirá la actuación.

**Segundo: Comunicar** lo decidido a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República de Colombia, así como a las partes e intervinientes en la actuación.

**Tercero:** Infórmese de esta decisión a todos los intervinientes en este trámite.

**Cuarto:** Contra esta decisión no procede ningún recurso.

Comuníquese y cúmplase.



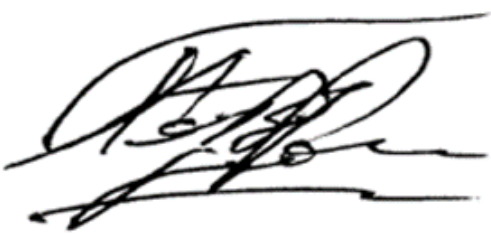
**FABIO OSPITIA GARZÓN**  
Presidente



**JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA**



**MYRIAM ÁVILA ROLDÁN**



**FERNANDO LEÓN BOLAÑOS PALACIOS**



Colisión de competencia nº 62395  
CUI 11001020400020220191000  
JULIAN GALLO CUBILLOS  
IVÁN CEPEDA CASTRO



**GERSON CHAVERRA CASTRO**



**DIEGO EUGENIO CORREDOR BELTRÁN**

~~LUIS ANTONIO HERNÁNDEZ BARBOSA~~

22

Sala Casación Penal

  
HUGO QUINTERO BERNATE

**NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA**

Secretaria