Bogotá D.C, septiembre 14 de 2020

Señor

**GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ**

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Radicación de Proyecto de Ley.

Respetado Presidente,

De conformidad con lo establecido en la Ley 5 de 1992, nos permitimos presentar para consideración de la Honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley de nuestra autoría denominado ***“Por el cual se modifica el artículo 64 de la ley 1828 de 2017”.***

Cordialmente,

**PAOLA HOLGUÍN MORENO JUAN ESPINAL**

Senadora de la República Representante a la Cámara

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_DE 2020 CÁMARA**

*“Por el cual se modifica el artículo 64 de la ley 1828 de 2017”*

El Congreso de la República

**DECRETA:**

**Artículo 1º.** El artículo 64 de la Ley 1828 de 2017 Decreto Ley 1793 de 2000 quedará así:

**ARTÍCULO 64. RECUSACIONES.** Toda recusación que se presente en las Comisiones o en las Cámaras, deberá remitirse de inmediato a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva, **siempre que se funde en alguna de las causales descritas en el artículo 286 de le ley 5 de 1992, se acompañe de una descripción clara de los hechos que la configuran y de los elementos probatorios que la soporten. La Mesa Directiva de la Comisión o de la Plenaria que corresponda inadmitirá de plano las recusaciones incompletas o temerarias.**

~~El recusante deberá aportar elementos probatorios que soporten la recusación interpuesta~~. En caso de ser remitida la recusación ante la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva, avocará conocimiento ~~en~~ de forma inmediata y además de las pruebas que soportan la recusación, podrá ordenar las que considere pertinentes. Para resolver sobre la recusación, las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, adoptará la conclusión a que haya lugar, profiriendo su Mesa Directiva resolución motivada dentro del término de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente del recibo en la Comisión. La decisión se remitirá de manera inmediata a la Plenaria o Comisión que corresponda para su cumplimiento.

**PARÁGRAFO 1o.** La recusación procederá siempre y cuando, el Congresista recusado haya omitido solicitar que se le acepte impedimento por presunto conflicto de intereses en que pudiere estar incurso.

**PARÁGRAFO 2o.** En caso de verificarse el conflicto de intereses y prosperar la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista deberá informar de inmediato a la Mesa Directiva de la Corporación correspondiente para que adopte las medidas a que hubiere lugar, sin perjuicio de la acción ético disciplinaria que oficiosamente se iniciará o de la que corresponde a la Rama Jurisdiccional o administrativas.

**PARÁGRAFO 3o.** La recusación presentada fuera de los términos del procedimiento legislativo, se rechazará de plano.

**PARÁGRAFO 4º. A los efectos del presente artículo, se entenderá como temeraria la recusación interpuesta a sabiendas de que no es procedente o que, dadas las circunstancias, denote un propósito dilatorio o entorpecedor del trámite legislativo.**

**Artículo 2º.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,

**AUTORES:**

|  |  |
| --- | --- |
| **PAOLA HOLGUÍN MORENO**  Senadora de la República  Partido Centro Democrático | **JUAN ESPINAL**  Representante a la Cámara por Antioquia  Partido Centro Democrático |

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

1. **INTRODUCCION**

La presente iniciativa tiene como finalidad introducir una modificación al procedimiento legislativo, en lo que refiere al trámite de las recusaciones que puedan presentarse en contra de algún legislador que pudiera estar impedido para intervenir en el debate y aprobación de un proyecto de reforma constitucional o legal, con ocasión de alguna de las circunstancias constitutivas de conflicto de interés, de conformidad con lo previsto en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

La propuesta va en camino de dar mayor claridad a las atribuciones que, de suyo, tienen las Mesas Directivas de las Comisiones y de las Plenarias, de ambas Cámaras, para admitir y trasladar a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista solicitudes de esa naturaleza que guarden un mínimo sindéresis y pertinencia. El proyecto da por indiscutible y necesaria la competencia de tales órganos de dirección para asegurar que el trámite legislativo no sea entorpecido por el empleo abusivo y malintencionado de solicitudes infundadas o manifiestamente improcedentes.

Debido a la falta de una atribución expresa en dicho sentido –lo que no supone su inexistencia—, en la práctica, las Mesas Directivas terminan por interpretar que en el trámite de una recusación no tienen más responsabilidad que la de correr traslado inmediato a la Comisión encargada de resolverla de fondo, sin verificar siquiera el cumplimiento de sus presupuestos formales. En la práctica, como ocurrió en los dos últimos debates del Proyecto de Acto Legislativo 01/2019CAM – 021/2019SEN, esta acostumbrada interpretación propicia la mejor ocasión acciones maliciosas, temerarias, que tienen como manifiesto propósito el torpedear el trámite de ciertas iniciativas, valiéndose pérfidamente, además, del comprensible temor de los legisladores a dar lugar a una eventual demanda de su investidura.

La claridad que ofrece el ajuste al artículo 64 de la Ley 1828 de 2017, supone un mayor grado de seguridad jurídica, desestimula las actuaciones que entorpecen el trámite legislativo, fortalece el rol de las Mesas Directivas del Congreso como órganos de dirección y evita el desgaste innecesario de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista al asegurar que las solicitudes sometidas a su consideración, mínimamente, cumplen con los presupuestos formales de procedencia previstos en la ley.

1. **ALCANCE DEL PROYECTO**

El proyecto consta de dos (2) artículos, incluido el relativo a la vigencia de la norma, con una propuesta de modificación al artículo 64 de la Ley 1828 de 2017, *por medio de la cual se expide el Código de Ética y Disciplinario del Congresista y se dictan otras disposiciones,* consistente en un ajuste del primer inciso, la supresión de un apartado del segundo y la adición de un parágrafo nuevo.

|  |  |
| --- | --- |
| **Artículo vigente** | **Propuesta de modificación** |
| **ARTÍCULO 64. RECUSACIONES.** Toda recusación que se presente en las Comisiones o en las Cámaras, deberá remitirse de inmediato a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva.  El recusante deberá aportar elementos probatorios que soporten la recusación interpuesta. Recibida la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva, avocará conocimiento en forma inmediata y además de las pruebas que soportan la recusación, podrá ordenar las que considere pertinentes. Para resolver sobre la recusación, las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica.  La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, adoptará la conclusión a que haya lugar, profiriendo su Mesa Directiva resolución motivada dentro del término de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente del recibo en la Comisión. La decisión se remitirá de manera inmediata a la Plenaria o Comisión que corresponda para su cumplimiento.  **PARÁGRAFO 1o.** La recusación procederá siempre y cuando, el Congresista recusado haya omitido solicitar que se le acepte impedimento por presunto conflicto de intereses en que pudiere estar incurso.  **PARÁGRAFO 2o.** En caso de verificarse el conflicto de intereses y prosperar la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista deberá informar de inmediato a la Mesa Directiva de la Corporación correspondiente para que adopte las medidas a que hubiere lugar, sin perjuicio de la acción ético disciplinaria que oficiosamente se iniciará o de la que corresponde a la Rama Jurisdiccional o administrativas.  **PARÁGRAFO 3o.** La recusación presentada fuera de los términos del procedimiento legislativo, se rechazará de plano. | **ARTÍCULO 64. RECUSACIONES.** Toda recusación que se presente en las Comisiones o en las Cámaras, deberá remitirse de inmediato a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva, **siempre que se funde en alguna de las causales descritas en el artículo 286 de la ley 5 de 1992, se acompañe de una descripción clara de los hechos que la configuran y de los elementos probatorios que la soporten. La Mesa Directiva de la Comisión o de la Plenaria que corresponda inadmitirá de plano las recusaciones incompletas o temerarias.**  Recibida la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva, avocará conocimiento en forma inmediata y además de las pruebas que soportan la recusación, podrá ordenar las que considere pertinentes. Para resolver sobre la recusación, las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica.  La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, adoptará la conclusión a que haya lugar, profiriendo su Mesa Directiva resolución motivada dentro del término de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente del recibo en la Comisión. La decisión se remitirá de manera inmediata a la Plenaria o Comisión que corresponda para su cumplimiento.  **PARÁGRAFO 1o.** La recusación procederá siempre y cuando, el Congresista recusado haya omitido solicitar que se le acepte impedimento por presunto conflicto de intereses en que pudiere estar incurso.  **PARÁGRAFO 2o.** En caso de verificarse el conflicto de intereses y prosperar la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista deberá informar de inmediato a la Mesa Directiva de la Corporación correspondiente para que adopte las medidas a que hubiere lugar, sin perjuicio de la acción ético disciplinaria que oficiosamente se iniciará o de la que corresponde a la Rama Jurisdiccional o administrativas.  **PARÁGRAFO 3o.** La recusación presentada fuera de los términos del procedimiento legislativo, se rechazará de plano.  **PARÁGRAFO 4º. A los efectos del presente artículo, se entenderá como temeraria la recusación interpuesta a sabiendas de que no es procedente o que, dadas las circunstancias, denote un propósito dilatorio o entorpecedor del trámite legislativo.** |

Como se observa, el presente proyecto se circunscribe a hacer explícita la competencia que tienen las Mesas Directivas de las Comisiones y las Plenarias del Congreso de la República para rechazar de plano las recusaciones que se presenten en contra de algún parlamentario que participe o pretenda participar en el trámite de cualquier iniciativa legislativa, por (i) ser incompletas o (ii) ser manifiestamente temerarias. El parágrafo adicional precisa qué se debe entender como “recusación temeraria”, a efectos de dar mayor claridad al alcance del primer inciso del articulo modificado; esto es, las solicitudes manifiestamente improcedentes (como la que se funde en una circunstancia no configurativa de una causal de conflicto de interés, a las voces del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992) o cuyo propósito palmario sea el dilatar o torpedear el trámite de la iniciativa de que se trate para impedir su aprobación dentro del término constitucional y legal previsto, de acuerdo con su naturaleza jurídica.

Las solicitudes incompletas serán aquellas que no cumplan con los presupuestos formales de procedibilidad o no se acompañen de los soportes necesarios para su estudio expedito por la Comisión competente; lo cuales son:

1. Fundarse o referirse a alguna de las causales descritas en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.
2. Descripción clara de los hechos que configuran la causal de recusación alegada.
3. Elementos que prueben los hechos configuradores.

Nada de lo propuesto enerva las facultades propias de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista como instancia de resolución de dichas solicitudes, sino que, como se dijo antes, reafirma la competencia de las Mesas Directivas para verificar el cumplimiento de los presupuestos formales de procedibilidad, de modo que solo someta a su consideración solo las que estén debidamente presentadas y tengan como propósito coadyuvar al legislativo en el correcto trámite de las leyes y no para malograrlo.

No está por demás destacar que el rechazo de plano de recusaciones por parte de las Mesas Directivas responde a una competencia implícita de estas que solo se ha hecho explícita en relación con las presentadas *“fuera de los términos del procedimiento legislativo”*, según lo normado en el parágrafo 3º del artículo 64 vigente.

1. **JUSTIFICACION DEL PROYECTO**

Últimamente, uno de los asuntos que mayor atención y preocupación ha suscitado entre los congresistas es el referido a los impedimentos y recusaciones, lo que ha motivado la aprobación reciente de iniciativas legislativas con las que se pretende mayor claridad y seguridad jurídica, tanto respecto de las circunstancias constitutivas como de su procedibilidad y trámite. Los proyectos de ley 105/2015SEN-276/2016CAM y 253/2018CAM-148/2018SEN, aprobados y sancionados como las leyes 1828 de 2017 y 2003 de 2019, respectivamente, han introducido importantes cambios al catálogo de causales de impedimento, con ese evidente objeto:

*Es justamente ese el objeto de este proyecto de ley, que propone ajustar la figura del registro de intereses privados de los Congresistas, que será de público conocimiento, donde se encuentre, entre otras cosas, la relación de parientes hasta segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, los cargos que desempeñan y las actividades que desarrollan. Dicho registro servirá de base para indicar de manera clara e inequívoca qué Congresistas se consideran incursos en conflicto de intereses antes de la discusión de un proyecto de ley o acto legislativo y servirá de base para analizar y decidir sobre la procedencia o no de los impedimentos presentados por los Congresistas, de conformidad con las causales establecidas. Esto proyectará mayor seguridad jurídica y objetividad al proceso de decisión.[[1]](#footnote-1)* (Subrayado fuera de texto)

Las normas aprobadas tuvieron como objetivo evidente, incuestionable, aunado a la pretendida seguridad, blindar el procedimiento legislativo de actos que lo entorpecían, tanto por mala fe como por simple temor de los parlamentarios de exponerse a indeseables consecuencias jurídicas, como la pérdida de investidura, por el hecho de participar en el trámite de iniciativas en las cuales pudieran tener algún tipo de interés particular.

Sin embargo, la entrada en vigencia de la ley 2003 no ha sido de gran ayuda práctica en dicho propósito. Sigue siendo común denominador, que el debate de ciertos proyectos esté precedido de extenuantes discusiones y votaciones de impedimentos, que en no pocos casos dejan de consultar lo regulado en la citada ley. El desgaste que ello ha supuesto, acompañado de anuncios de demandas y otros actos de innecesaria hostilidad parlamentaria, ha puesto en entredicho la efectividad inmediata de la ley para propiciar un cambio en una práctica que sigue alimentándose del temor parlamentario, comprensible en todo caso, y de una que otra interpretación delirante del alcance de su propia responsabilidad política y jurídica; al fin de cuentas, “más vale presentar un impedimento que atender una demanda por pérdida de investidura”, o, lo que es lo mismo, “ante la incertidumbre, que decida la Comisión o la Plenaria”, entre muchas otras expresiones que denotan y continúan alimentando la inseguridad jurídica que termina torpedeando el trámite legislativo.

Un tanto lo mismo ocurre con las recusaciones; de ahí que la ley 2003 y la ley 1828 introdujeran ajustes que racionalizan este recurso. La primera, en el artículo 5º, restringió su procedibilidad a las causales descritas en el artículo 286 de la ley 5ª de 1992 –igualmente modificado por el artículo 1º de la misma norma; aunque su explicitud parece innecesaria, evidencia el ánimo de bridar mayor claridad y seguridad:

|  |  |
| --- | --- |
| **Artículo 294 de la Ley 5ª de 1992 vigente**  **(Modificado por el artículo 5º de la Ley 2003 de 2019)** | **Texto original del artículo** |
| **Artículo 294. Recusación**. Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas*, procediendo únicamente si se configura los eventos establecidos en el artículo 286 de la presente ley.* En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.  La decisión será de obligatorio cumplimiento. | **Artículo 294. Recusación**. Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.  La decisión será de obligatorio cumplimiento. |

A su vez, dicha disposición es el marco de referencia para interpretar el alcance de los artículos 64 y 65 de la ley 1828 de 2017:

***ARTÍCULO 64. RECUSACIONES.****Toda recusación que se presente en las Comisiones o en las Cámaras, deberá remitirse de inmediato a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva.*

*El recusante deberá aportar elementos probatorios que soporten la recusación interpuesta. Recibida la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva, avocará conocimiento en forma inmediata y además de las pruebas que soportan la recusación, podrá ordenar las que considere pertinentes. Para resolver sobre la recusación, las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica.*

*La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, adoptará la conclusión a que haya lugar, profiriendo su Mesa Directiva resolución motivada dentro del término de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente del recibo en la Comisión.*

*La decisión se remitirá de manera inmediata a la Plenaria o Comisión que corresponda para su cumplimiento.*

***PARÁGRAFO 1o.****La recusación procederá siempre y cuando, el Congresista recusado haya omitido solicitar que se le acepte impedimento por presunto conflicto de intereses en que pudiere estar incurso.*

***PARÁGRAFO 2o.****En caso de verificarse el conflicto de intereses y prosperar la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista deberá informar de inmediato a la Mesa Directiva de la Corporación correspondiente para que adopte las medidas a que hubiere lugar, sin perjuicio de la acción ético disciplinaria que oficiosamente se iniciará o de la que corresponde a la Rama Jurisdiccional o administrativas.*

***PARÁGRAFO 3o.****La recusación presentada fuera de los términos del procedimiento legislativo, se rechazará de plano.*

***ARTÍCULO 65. EFECTOS DE LA RECUSACIÓN.****La decisión que adopta la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista sobre la recusación, es de obligatorio cumplimiento y contra la misma no procede recurso alguno. Agotado el trámite en la Comisión de Ética de manera inmediata se comunicará a la Comisión o Plenaria respectiva.*

***PARÁGRAFO.****Resuelta la recusación interpuesta ante alguna de las Comisiones de la respectiva Cámara, no es procedente con la misma argumentación fáctica y de derecho su presentación nuevamente ante la Plenaria, salvo que surjan hechos sobrevinientes y prueba suficiente que la amerite.* (Subrayado fuera de texto)

La lectura integrada de las disposiciones trascritas permite identificar sin mucho esfuerzo los presupuestos de procedibilidad de la recusación:

1. Referirse exclusivamente a alguna de las causales enlistadas en el artículo 286 de la ley 5ª;
2. Soportarse probatoriamente; y,
3. Presentarse dentro los términos del procedimiento legislativo, so pena de ser rechazada de plano.

El presente proyecto no hace otra cosa que sintetizarlos en una sola disposición, con el fin de corregir la dispersión que propicia la advertida incertidumbre, y adicionar una referencia necesaria a las actuaciones temerarias, haciendo explícita, asimismo, la atribución de las Mesas Directivas de no rechazar de plano las que solicitudes que no satisfagan mínimamente tales presupuestos.

En cuanto al rechazo de plano de las recusaciones por incompletas (no cumplir con presupuestos de procedibilidad) y temerarias, se itera, esta iniciativa parte de reconocerle a dichas instancias una atribución connatural a su carácter de órganos de *dirección y orientación*, a la que les está encargado, por mandato legal, *“vigilar el funcionamiento de las Comisiones y velar por el cumplimiento de las actividades encomendadas”* (Art. 41.6 Ley 5ª de 1992); facultad que, como lo prevé el parágrafo 3º del artículo 64 de la ley 1828 de 2017, vigente, no le es extraña.

El rechazo de plano de solicitudes que no cumplen con los presupuestos mínimos de procedibilidad o los requisitos de admisión, es un poder de corrección que ha sido reconocido por el ordenamiento jurídico a autoridades administrativas y judiciales, en el marco de procedimientos de variada naturaleza, sin que ello suponga un obstáculo para intervenir o requerir la actuación de la administración pública o una denegación de justicia. Corresponde, en efecto, de un poder de corrección comoquiera que conlleva la facultad de decantar o “filtrar” solo aquellas actuaciones o solicitudes “aptas” para ser tramitadas, en aras de evitar el descaste de la administración pública o de la judicatura, así como la dilación de los procedimientos de que se traten. A manera de ejemplo, pueden citarse, entre otros, los artículos 17 y 19 de la Ley 1755 de 2015, el artículo 90 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), el artículo 17 del Decreto 2591 de 1991[[2]](#footnote-2).

De los Honorables Congresistas,

**AUTORES:**

|  |  |
| --- | --- |
| **PAOLA HOLGUÍN MORENO**  Senadora de la República  Partido Centro Democrático | **JUAN ESPINAL**  Representante a la Cámara por Antioquia  Partido Centro Democrático |

1. Proyecto de Ley 253/2018CAM-148/2018SEN, gaceta 859 de 2018, página 21. [↑](#footnote-ref-1)
2. En sentencia T-313 de 2018, la Corte Constitucional se refirió al rechazo de plano de la tutela, como una atribución que procede cuando el juez *“(i) no pueda determinar los hechos o la razón que fundamenta la solicitud de protección; (ii) haya solicitado al demandante ampliar la información, aclararla o corregirla en un término de tres (3) días; (iii) este término haya vencido en silencio sin obtener ningún pronunciamiento del demandante al respecto y (iv) llegue al convencimiento que ni siquiera haciendo uso de sus amplios poderes y facultades podrá determinar los hechos o razones que motivan la solicitud de amparo.”* [↑](#footnote-ref-2)