



PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 222 DE 2016 CÁMARA.

Por medio del cual se limita la reelección en los cuerpos colegiados de elección directa.
El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 133. Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa **podrán ser reelegidos por una única vez a la misma corporación**, estos representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN FORMATO PDF

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de acto legislativo presentado a consideración del honorable Congreso de la República busca limitar la reelección de cuerpos colegiados de elección directa, de forma que sus integrantes solo puedan reelegirse por una única vez a la misma corporación.

II. JUSTIFICACIÓN

El debate en torno a la conveniencia de una reforma de este tipo ha estado en el ambiente desde hace algún tiempo, pero recientemente recobró vigencia con la presentación del acto legislativo llamado de equilibrio de poderes, en donde en un inicio se mencionó podía traer una limitación referente al número máximo de periodos en cada corporación, pero finalmente nunca se concretó y aun cuando en efecto eliminó la reelección presidencial y cerró la llamada puerta giratoria de la



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

rama judicial y los órganos de control, el proyecto se quedó corto y no abarcó este punto que se esperaba fuera debatido a profundidad.

En principio, la reelección indefinida de cuerpos colegiados de elección directa, a saber: Senado, Cámara, Asambleas y Concejos y JAL es conveniente, en teoría la naturaleza de sus funciones hace que no pueda concentrar poder ni tampoco tenga la capacidad de ejecutar presupuesto y en esa medida no resulta riesgoso que se perpetúen a través del voto en sus curules. Por el contrario, se supone dicha permanencia permite un grado de especialización que lleva a una legislación más técnica y adecuada, así como una mayor estabilidad de los acuerdos políticos y un funcionamiento más cohesionado de las distintas bancadas.

En ese sentido, otro factor que en teoría resulta privilegiado con la reelección de cuerpos colegiados es el de la rendición de cuentas de sus miembros, quienes buscando aprobación y mantener una imagen positiva rinden informes periódicos de su labor a los electores, mostrando con ello el cumplimiento de sus promesas de campaña y sus realizaciones como servidores públicos, permitiéndoles aumentar sus posibilidades de reelección.

En conjunto, esta serie de ventajas ha hecho que la reelección indefinida de miembros de cuerpos colegiados de elección directa sea la nota predominante en el derecho comparado, presentándose muy pocas excepciones, donde podemos encontrar a México, Ecuador, Costa Rica y Filipinas.

Por otro lado, es importante aclarar que en un sistema democrático cualquier limitación del derecho a elegir y ser elegido debe derivar de un cuidadoso análisis de la situación, que lleve a concluir que son mayores los beneficios que los perjuicios que se generan. En ese sentido, resulta pertinente sopesar las razones que motivan la presente iniciativa y los riesgos que la misma encarna para identificar los beneficios que la aprobación de esta iniciativa trae, llevan a la protección derechos de mayor entidad o de principios en los que se afianza el sistema de pesos y contra pesos y el modelo democrático, solo siendo así admisible la posibilidad de aceptar una reforma de este tipo.

Consolidación de partidos y liderazgo político

La renovación constante de las personas busca despersonalizar la política, permitiendo que las ideas tomen un papel preponderante en las decisiones de los votantes al momento de concurrir a las urnas, siendo esta una forma efectiva de fortalecer los partidos y de buscar actuaciones cohesionadas en términos de bancada que debe estar regida por la identidad y coherencia política.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

En esa medida, reformas institucionales recientemente han buscado la consolidación de un modelo democrático de partidos más fuerte, para ello se creó el umbral electoral y se expidió la ley de partidos, se introdujo la prohibición del trasfuguismo y se han hecho intentos importantes de eliminación de voto preferente, en ese mismo sentido han buscado la financiación pública de los partidos y las campañas políticas. En ese proceso, esta propuesta tiene una especial relevancia, ya que busca un punto medio entre la prohibición de reelección y la reelección indefinida para la misma corporación, con la intención de permitir el surgimiento de liderazgos políticos pero de evitar la acumulación de poder en las personas, tratando de generar una especial identidad sobre los partidos y sus ideales evitando el caudillismo.

Resulta indudable que el surgimiento de liderazgos políticos se produce mayormente con la posibilidad de consolidación de carreras en cargos de elección popular, en esa medida el proyecto permite la reelección por una vez en cada una de las distintas corporaciones y no cierra la posibilidad a que esa persona aspire a otros cargos de elección popular distintos, siendo en todo caso posible que puedan pasar de una corporación a otra o a cargos de elección popular en la rama ejecutiva.

Una élite política sin valores

La reelección indefinida ha generado, como ya hemos explicado, una élite política que a pesar de los altos porcentajes de renovación de los órganos colegiados de elección directa, ha sido capaz de mantenerse por largos periodos de tiempo en las corporaciones, consolidando de esa manera un muy importante poder burocrático y económico en la rama ejecutiva.

Un ejemplo claro que dejó al descubierto este entramado, donde se conjuga la influencia política de congresistas y concejales con extensos periodos en dichas corporaciones, y su capacidad de direccionar la contratación pública para beneficiar contratistas que pagan coimas a sus padrinos políticos, fue el carrusel de la contratación en Bogotá. En este vergonzoso capítulo de la historia capitalina se evidencia como un Senador de la República con una trayectoria de 4 periodos consecutivos (1991-2006) en esa corporación, se lanza a la Alcaldía de Bogotá en el año 2008 siendo elegido con un importante número de votos. El botín en este caso fue el segundo presupuesto más cuantioso del país, por encima del de cualquier gobernación o alcaldía, y la contratación pública direccionada, el camino que encontraron, en evidente componenda con organismos de control, para apropiarse de esos recursos.



Aun cuando no conocemos la totalidad del panorama, es claro que este proceso de corrupción se gestó con la participación de un círculo de poder cuyo origen está en cuerpos colegiados de elección directa, ejemplo de ello son los ex senadores Samuel e Iván Moreno, principales artífices según la Fiscalía, del mayor desfalco al Distrito Capital, el Representante a la Cámara, Germán Olano, los concejales Orlando Parada, Hipólito Moreno, Jorge Ernesto Salamanca, Andrés Camacho Casado, entre otros, todos ellos con una larga trayectoria en sus corporaciones y en algunos casos heredada de viejos caciques políticos que también ocuparon esas curules por varios periodos.

Aun así, no es la formación de una élite política derivada de la reelección indefinida en cuerpos colegiados la que genera corrupción, es en todo caso la conjunción del poder consolidado en esas posiciones durante largos periodos con la ausencia absoluta de valores en las personas que las ocupan. Estas circunstancias llevan a concluir, que ante la dificultad de inculcar valores en aquellas personas que ocupan esos cargos, la única solución posible está en evitar la acumulación de poder resultante de periodos prolongados de tiempo en los cargos, pues la misma ha mostrado ser dañina, tal como lo puede ser en los cargos de elección popular en la rama ejecutiva.

La consolidación de un capital político se ha convertido en un patrimonio que puede ser pasado de generación en generación o puesto a disposición del mejor postor, el voto cautivo es hoy un bien que es transado en el mundo de la política, así como en los mercados se negocian los más variados bienes. La consolidación de un capital político *per se* no debe ser entendido como algo incorrecto, ya que este puede provenir del liderazgo que se ha consolidado en torno a las ideas y no al voto cautivo derivado de la captura burocrática de instituciones o la apropiación de la contratación pública cuyos recursos son destinados a la compra de votos.

Los cuerpos colegiados y su capacidad de presión

En ese sentido, lo que hoy resulta evidente para todos es que los miembros de los cuerpos colegiados, gracias a sus funciones electorales y a su capacidad de presión sobre el ejecutivo, derivada del proceso de aprobación de leyes en el caso del Congreso de profunda trascendencia para el gobierno, como el presupuesto general de la nación, el Plan Nacional de Desarrollo, reformas tributarias o proyectos que políticamente se convierten en estandartes de los gobiernos, han logrado adquirir un poder con el que no contaban en el papel.



Ha sido ese poder el que se ha concentrado en esa élite sempiterna, élite que maneja las comisiones económicas gracias a su experiencia para negociar la aprobación anual del presupuesto y las reformas tributarias, así como también la que se hace cada cuatro años del Plan Nacional de Desarrollo, algunos en el Congreso muy hábilmente han identificado la necesidad del Gobierno de una vocería fuerte en las comisiones primeras, ya que estas tienen la palabra frente a las diferentes reformas, especialmente las constitucionales, que allí se discuten.

Estratégicamente ubicados se han vuelto muy valiosos para los gobiernos, ya que sumado a lo anterior su experiencia y peso político dentro de los partidos ha hecho que su voto adquiriera una mayor relevancia que el de otros congresistas, al convertirse en referentes y fuertes determinantes en la definición de las posiciones de las bancadas. De esa forma se ha estructurado un sistema desde el cual se maneja ya incluso no solo la vocería de proyectos de mucha trascendencia y el voto individual de quienes los lideran si no también su influencia al interior de las bancadas de los partidos, consiguiendo así el apoyo de toda una colectividad.

Los cupos indicativos y la reelección

Los llamados cupos indicativos son un mecanismo con el que cuenta el Gobierno nacional para gestionar en el Congreso sus intereses, al mismo tiempo que son un mecanismo para que los Congresistas muestren realizaciones y gestionen proyectos para sus regiones. De acuerdo con el ex ministro Juan Camilo Restrepo, los cupos indicativos se diferencian de los auxilios parlamentarios prohibidos por la Constitución *¿en que los primeros, a diferencia de los segundos, el parlamentario agraciado no crea a su antojo la partida de gasto sino que la recibe ya creada presupuestalmente, pero como si fuera de su propiedad política?*^[1].

Al respecto, vale la pena mencionar la Sentencia C-1168 de 2001 con ponencia de Eduardo Montealegre que se produce con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad presentada por el entonces Candidato Álvaro Uribe Vélez quien *¿En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó los artículos 2° y 3° de la Ley 628 de 2000, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2001, por contener partidas que a juicio del demandante resultaba claro eran una forma de revivir los prohibidos auxilios, al*

[1] http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-141106_05los_cupos_indicativos_a_la_luz_del_derec.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

ser partidas que eran destinadas para regiones por expresa recomendación de congresistas.

El análisis de constitucionalidad realizado concluye con la constitucionalidad condicionada de las disposiciones demandadas por no haberse acreditado una desviación de poder, lo que en términos simples es no haber probado que efectivamente esas partidas fueron asignadas a los congresistas individualmente, para asegurar el favor de los mismos en el proceso de aprobación de los proyectos del gobierno sometidos a su consideración. Así, la Corte concluye que este tipo de partidas *¿para poder ser ejecutadas, tienen que realmente promover el desarrollo armónico de las regiones (C. P. art. 334), ajustarse a los principios de planeación y legalidad del gasto (C. P. artículos 339, 345 y 346), y no deben constituir instrumentos de desviación de poder*^{2[2]}.

El análisis hecho por la Corte fue acertado al concluir que efectivamente este tipo de disposiciones pueden convertirse en instrumentos de desviación de poder, tal como lo advirtió el demandante, pero fue ingenua al declarar la constitucionalidad condicionada, pues concluyó que se requiere prueba de la desviación, es decir, se requiere probar que la partida se asignó como contraprestación a alguna actuación de los congresistas en favor del gobierno, ya sea electoral o legislativa. Si no fuera así se daría por igual a todos los congresistas.

En esos términos, la Corte hizo imposible en la práctica que se demanden disposiciones por este tipo de vicios, ya que la prueba de que la asignación presupuestal se realizó como una contraprestación directa de un favor específico recibido es muy difícil de constituir, ya que de nada de esto se deja evidencia física, y las partes se cuidan en que así sea, son acuerdo verbales.

En esa medida, además de ser evidente el desequilibrio que generan los cupos indicativos en los procesos de reelección de los congresistas frente a los nuevos aspirantes, es claro que quienes obtienen los mayores cupos son quienes tienen mayor peso político, esa élite de congresistas que se reeligen elección tras elección, ya que su intervención en el trámite legislativo de los proyectos y su apoyo político en las regiones resulta fundamental para el Gobierno de turno.

La política, un negocio rentable

2[2] Sentencia C-1168 de 2001.



Los altos costos de las campañas políticas están directamente asociados con la corrupción rampante en el sector público, no es para nadie un secreto que los topes de gastos fijados para las campañas no son respetados, que en la financiación de las campañas interfieren intereses que no son declarados con el fin de no generar impedimentos en la defensa de las causas asociadas a los mismos, que se manejan fuertes sumas de efectivo imposibles de rastrear como mecanismo para evitar sean declaradas como gastos de campaña, estas prácticas han generado un evidente desequilibrio entre quienes acuden a ellas y quienes respetan los topes.

Por otro lado, es a todas luces evidente que cuando son mayores los costos en que se incurre para llegar a un cargo de elección popular, que la remuneración que se recibe con ocasión del cargo que se va a ostentar, hay una forma distinta de recuperar el dinero invertido para llegar al cargo diferente, al salario. Las estructuras políticas que se han formado tienen una organización muy definida, consiste en agrupar el mayor número de cargos de elección popular bajo el patrocinio de una figura política que tiene puesto en el Senado o la Cámara de Representantes, esa estructura trabaja conjuntamente para lograr capturar la contratación y la nómina de las entidades.

Esa es la situación que hoy enfrenta el país, una parte sustancial de la élite consolidada que ostenta desde hace un tiempo cargos en los cuerpos colegiados de elección popular, ha venido sufragando el costo de campañas astronómicas muy superiores a los topes, ya que la estructura de poder que han logrado consolidar, que desborda los cuerpos colegiados y tiene como objetivo los cargos de elección popular en el ejecutivo, genera utilidades muy superiores al costo de la campaña, no siendo en este caso un factor el salario que se percibe por el cargo al que se aspira, si no el presupuesto de las entidades a las que se puede llegar a controlar.

Recientemente quedó al descubierto la manera de operar de este tipo de grupos políticos, es el caso del ex senador Juan Carlos Martínez Sinisterra detenido por parapolítica, investigado por tráfico de drogas y por su intento de alterar los resultados de las elecciones atípicas en el Valle del Cauca³[3]. Este experimentado Senador, tuvo la capacidad de construir una compleja red de alcaldes, concejales, diputados y gobernadores que operaban bajo la misma premisa que él: *¿Es mejor*

3[3] <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/inicio-juicio-contrainformacion-juan-carlos-martinez-articulo-lo-593375>



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

negocio la política que el narcotráfico? ¿La plata que deja una alcaldía no la deja un embarque?

El ex Senador Martínez construyó en torno a él una fábrica de avales que repartió a través de los partidos que creó para tal fin, para las elecciones de 2011[4] tenía cinco candidatos a gobernaciones, 101 para asambleas, 106 en alcaldías y 2.363 aspirantes a concejos. Con esa maquinaria se propuso aumentar la cuota de seis diputados, diez alcaldes y 156 concejales. De acuerdo con datos de la misma revista[5] en las elecciones al Congreso en 2010, aumentó su influencia en el Congreso al pasar de tres parlamentarios a siete, y la votación de su estructura política compuesta por tres partidos aumentó de unos 100.000 a 250.000 votos.

Así pues, estas estructuras operan a través de la consolidación del poder en los órganos colegiados, de forma que sea posible tener una mayor influencia en la elección de alcaldes y gobernadores, encargados de ejecutar los presupuestos respectivos, aprobados de manera muy conveniente por concejos y asambleas, en donde todo se concierta para que se pueda contar con las mayorías.

De esa forma, tal como sucedió en la administración de Samuel Moreno en Bogotá, se direccionan los contratos entre concejales, congresistas, órganos de control y el mismo alcalde, a contratistas amigos que están dispuestos al pago de porcentajes, con tal de verse beneficiados con la adjudicación de los mismos, un esquema que se impuso y que tiene al país calificado en el puesto 83 de 168 países en el índice de percepción de corrupción, incluso por encima de la media para la Región[6], datos que están respaldados por cifras de la Procuraduría General de la Nación que indican que el 77%[7] de los procesos que adelanta son por corrupción.

Legislación comparada:

La reelección es un debate importante en países latinoamericanos principalmente ya que debe tenerse en cuenta qué tan beneficiosa resultaría una reelección en países tan nuevos democráticamente hablando, no solo refiriéndose

4[4] <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-hombre-maneja-medio-pais-desde-carcel/246553-3>

5[5] <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-hombre-maneja-medio-pais-desde-carcel/246553-3>

6[6] <http://transparenciacolombia.org.co/es/noticias/manana-lanzamiento-del-indice-de-percepcion-de-corrupcion>.

7[7] http://caracol.com.co/radio/2016/01/12/judicial/1452557097_796753.html



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

a reelección presidencial, sino también a las del Congreso u otros cuerpos colegiados de elección directa. La reelección a la que usualmente se le presta mayor atención es a la presidencial, por lo que representa tener un mandatario gobernando por más de un período. A continuación un panorama de países latinoamericanos en donde la reelección por más de dos periodos consecutivos no está permitida para los legisladores.

En el caso de México, desde el 29 de abril de 1933 se promulgó una reforma constitucional que prohíbe desde entonces la reelección inmediata de legisladores. Fue el PNR (Partido Nacional Revolucionario) el encargado de esta reforma que se basó en argumentos como que la no reelección evitaría el continuismo y la formación de enclaves políticos dentro del Congreso, los gobiernos de los Estados y las legislaturas locales. El beneficiario inmediato de esta reforma antireeleccionista sería Lázaro Cárdenas, quien en 1934 fue el primer presidente que pudo intervenir en la conformación de las listas de candidatos para el Congreso de la época. Luego en 1964 la Cámara de Diputados aprobó una reforma para permitir nuevamente la reelección legislativa. La iniciativa provino del entonces Partido Popular Socialista (PPS), considerado como un partido satélite del PRI. Los promotores de esta iniciativa afirmaron que debía haber una profesionalización del Congreso pero no dieron frutos sus esfuerzos ya que en septiembre de 1965 se cayó en el Senado. Entre 1988 y 1994 el presidente de México Carlos Salinas de Gortari logró un alto nivel de popularidad en su país lo que distraía al pueblo de la falta de profesionalismo e independencia del Congreso mexicano y el daño que causaba ese silencio en la administración del gobierno por la carencia de oficio e interés para vigilar al poder ejecutivo. En abril de 2011, la cámara de senadores aprobó la reelección legislativa dentro del paquete de reforma política, pero en noviembre del mismo año la Cámara de Diputados rechazó la reelección legislativa y de presidentes municipales. (Ugalde, diciembre 2011)8[8].

Luis Carlos Ugalde quien dirige una empresa de análisis y consultoría en asuntos públicos en México es detractor de esta reforma y afirma que lo que logró fue debilitar al Congreso y generar una relación de sumisión de los legisladores frente al presidente de la República. Finalmente el 10 de febrero de 2014 hubo una reforma al artículo 59 de la Constitución Política de México y que será aplicable a partir del proceso electoral de 2018.

8[8] Ugalde, Luis Carlos. *¿Control Político, no reelección?*, (México, Nexos, diciembre ¿ 2011).



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Artículo 59. Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al congreso de la unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

*(Artículo reformado mediante decreto publicado en el **Diario Oficial** de la federación el 10 de febrero de 2014. N. de E. III: la reforma será aplicable a los Diputados y Senadores que sean electos a partir del proceso electoral de 2018.) (III, 2009)9[9].*

Excepcionalmente, en Costa Rica la reelección no es inmediata, sino que los legisladores pueden volver a postularse transcurrido al menos un periodo legislativo más. Como establece el artículo 107 de la Constitución: ¿los Diputados durarán en sus cargos cuatro años y no podrán ser reelectos en forma sucesiva¿. (BCN, S. F.)10[10] Pero el legislador, sin embargo, tiene un poderoso incentivo para estar atento a las demandas de su distrito, porque los partidos premian a los legisladores que han logrado que otro miembro del mismo partido ocupe su escaño en la siguiente legislatura. (Lujambio, 1993)11[11].

La ciudadanía no se preocupa por el tiempo que están los políticos en el Congreso, se preocupa por los temas que trabajan. La ciudadanía valora sus partidos cuando estos están presentes en el territorio, cuando politizan y se adelantan a temas sustantivos. Los partidos son relevantes cuando desde su interior promueven liderazgos nuevos que ambicionan tener una oportunidad y que, cuando fallan o cuando la posesión del cargo se vuelve rutina, son sustituidos, pero no antes. (Rosenblatt, 2012)12[12]. Este argumento no aplicaría a la realidad de la sociedad colombiana en donde se ha evidenciado la construcción de redes políticas para captar poder y recursos del Estado y donde los votos son usualmente comprados para que estas redes sigan manteniéndose en el poder. Esto, sumado a otra serie de acontecimientos genera la desconfianza y el desprestigio que la

9[9] Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, *¿Constitución Política de los Estados Unidos de México, Título Tercero, Capítulo II, Artículo 59¿*, México, 2009.

10[10] Biblioteca Congreso Nacional, *¿Reelección parlamentaria debate y experiencia comparada¿* (Chile, S. F.)

11[11] Lujambio, Alonso, *¿Reelección legislativa y estabilidad democrática¿*, (ITAM, 1993).

12[12] Rosenblatt, Fernando, *¿Límite a la reelección parlamentaria¿* (Chile, La Tercera, 2012).



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

mayoría de los colombianos siente frente al Congreso de la República. Aunque en Colombia el índice de renovación es del 66.3% 167 de los 210 congresistas son nuevos en sus respectivas corporaciones, sin embargo, debe tomarse en cuenta que muchas de las nuevas caras en las corporaciones son familiares de quienes dejan su curul y así logran mantener sus estructuras políticas vigentes.

De manera paralela al caso mexicano, en Ecuador la regla de la no-reelección fue adoptada como una reacción a los caudillismos políticos y caciquismos locales que habían monopolizado la competencia política. Pero a diferencia de México, donde se prohibió la reelección en 1933, en Ecuador la no-reelección fue establecida en la Constitución de 1967, revocada en 1971, y recuperada con la transición a la democracia en 1979. En aquel año, se argumentó que la no-reelección consecutiva sería necesaria para evitar nuevos caudillismos como el de José María Velasco Ibarra quien, entre 1934 y 1972 fuera 5 veces presidente de la república: ¿imperaba entonces la ¿fiebre¿ de la no-reelección (presidencial), y esta se extendió a los legisladores, así como a los alcaldes y prefectos provinciales¿ (Albán Gómez 1989). Sin embargo, vista desde una perspectiva histórica la reelección no-consecutiva fue más la excepción que la regla en Ecuador: la reelección inmediata estuvo presente en 14 de las 19 Constituciones que tuvo el país desde 1830. (Mejía, S. F.)¹³[13]. Sin embargo la constitución de la República de Ecuador vigente establece lo siguiente:

Artículo 114. Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulan para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan. (Cordero, 2008)¹⁴[14].

Argumentos a favor y en contra:

Quienes se encuentran a favor de la reelección de congresistas o cualquier otro cargo de elección popular afirman que:

- Debe haber una profesionalización del Congreso de la República.

¹³[13] Mejía, Andrés *¿La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998)*.

¹⁴[14] Fernando Cordero Cueva, *¿Constitución de la República del Ecuador¿* (Quito, 2008).



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

- Se necesita aumentar la responsabilidad política de los legisladores. (Ugalde, 2011)15[15].

- Luis Carlos Ugalde propuso la tesis de la *¿responsabilidad invertida¿* con lo que se refiere a que los legisladores no serían responsables ante sus electores sino ante el jefe del ejecutivo. *¿Por qué?* Afirma que sin reelección para continuar sus carreras legislativas y con un presidente que controla todos los cargos políticos, entonces los legisladores prestarían más atención al ejecutivo que a sus propios electores. Como consecuencia de esto, dejarían de supervisar al poder ejecutivo y estarían siendo controlados por este. (Ugalde, 2011)16[16].

- Se asume que los ciudadanos consideran que los políticos están mucho tiempo en sus cargos. Es posible afirmar que la ciudadanía está molesta con los políticos, pero no sabemos cuánto pesa en esa molestia el mentado *¿atornillamiento¿*. Abunda la evidencia que indica que la insatisfacción radica, en realidad, en la calidad y las funciones de los representantes. (Rosenblatt, 2012)17[17].

- Los parlamentarios o funcionarios públicos que estén desempeñando bien su trabajo sin importar la cantidad de tiempo que lleven dentro del cuerpo colegiado, estarán obligados a dejar de cumplir con su labor de legisladores y todo lo que ello acarrea, perdiéndose así la valiosa experiencia de funcionarios sobresalientes.

Quienes se encuentran en contra de la reelección afirman que:

- Existe un estancamiento de personas en sus mismos cargos durante largos periodos de tiempo evitando la oportunidad para quienes también aspiran a cargos públicos de elección popular y cuyas circunstancias se ven limitadas.

- Evita el continuismo de quienes llevan más de dos periodos seguidos en el mismo cargo ya sea como senador, representante, concejal etc.

- Los congresistas que han sido reelegidos y que llevan largos periodos en el Congreso, no se han especializado en temas específicos en donde puedan ser de utilidad.

15[15] Ugalde, Luis Carlos, *¿Control Político, no reelección¿*, (México, Nexos, diciembre- 2011).

16[16] Ugalde, Luis Carlos, *¿Control Político, no reelección¿*, (México, Nexos, diciembre- 2011).

17[17] Rosenblatt, Fernando, *¿Límite a la reelección parlamentaria¿* (Chile, La Tercera, 2012).



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

- En muchas ocasiones se presentan proyectos de ley de temas de los cuales no se tiene el conocimiento requerido y por lo tanto termina siendo algo acumulativo e improvisado el trabajo de crear leyes.

- Permite oxigenar en los cuerpos colegiados de elección popular y evitar que el poder que estos cargos otorgan sea usado para consolidar fortines burocráticos en todo el país con la colaboración de los gobiernos nacionales, regionales y locales.

Realidad en Colombia:

Según un informe realizado por Congreso Visible, 183 de los 267 congresistas que fueron elegidos en la contienda de 2010 buscaban repetir en el nuevo periodo de 2014-2018 lo que equivale al 68,5% de la corporación. **En el caso de la Cámara de Representantes, de los 165 representantes que son elegidos cada cuatro años, en esa oportunidad 116 quisieron renovar su credencial** para el periodo 2014-2018. **En el Senado el número es un poco más bajo, pues de los 102 senadores que integran actualmente la corporación, 67 anhelan mantenerse en su curul para los próximos cuatro años.** Según el análisis elaborado por Congreso Visible, aun cuando son muchos los que buscan perpetuarse en el Legislativo, la constante desde 1990 ha sido más a la renovación, especialmente en la Cámara de Representantes. (*El País*, 2014)18[18].

Sin embargo, aun cuando desde 1990 haya habido una constante más inclinada hacia la renovación, existe un grupo de miembros de cuerpos colegiados de elección directa que llevan largos periodos de tiempo ocupando la misma curul, perpetuando las prácticas de la vieja política que han perjudicado profundamente la imagen de estos, evitando que nuevas figuras, tal vez con menos experiencia dentro del colegiado pero con mejor preparación, puedan ocupar cargos de elección popular y haciendo al colombiano una persona apática hacia la política.

Casos específicos:

¿ Senador con más de 40 años en el Congreso de la República tiene una especialización en Derecho Laboral del año 1963. Ha sido autor de 36 proyectos a lo largo de su carrera política de los cuales solo tres podrían relacionarse con la especialización que tiene. Ha pertenecido habitualmente a la comisión primera de senado pero puede considerarse que no existe una profesionalización como

18[18] *El País*, ¿65% congresistas en Colombia buscarán reelección? (Cali, *El País*, febrero 2014).



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

congresista ya que no hubo estudios posteriores al que realizó por última vez hace 53 años.

¿ Senador con cuatro periodos en el Congreso de la República es periodista de profesión y no tiene ningún estudio de posgrado como especialización o maestría. En su tiempo como congresista ha sido autor de 106 proyectos, de los cuales han tenido impacto mediático los relacionados con la unión de parejas del mismo sexo y la eutanasia. Sin embargo, por parte del congresista no ha habido ningún tipo de especialización en estos temas específicamente que son en los cuales más se ha enfocado durante su trabajo legislativo. ha pertenecido a la Comisión Primera de Senado en donde son tratados temas como reforma constitucional, organización territorial, reglamentos de los organismos de control, normas generales sobre contratación administrativa, de los derechos, garantías y deberes, de la rama legislativa, de políticas para la paz y asuntos étnicos.

¿ Senador durante de tres períodos, es médico por profesión, realizó estudios de posgrado en administración y en sociología. Ha sido autor de 109 proyectos a lo largo de su carrera política dentro del Congreso de los cuales seis proyectos se pueden asociar a temas relacionados con la salud. Ha hecho parte de la comisión primera de Senado.

¿ Senador durante cinco periodos en el Congreso de la República. Su profesión es abogado, con especialización en Derecho Internacional Público y Privado. Ha pertenecido habitualmente a la Comisión Primera de Senado y ha sido autor de 55 proyectos de ley durante su trabajo como legislador. Aunque sus proyectos tienen relación con los temas que como abogado debe manejar ampliamente, es importante resaltar que durante su carrera política no ha realizado ningún otro tipo de especialización.

Estos son solo algunos de los ejemplos del trabajo legislativo que realizan congresistas que llevan más de dos periodos ocupando su curul. Es entonces conveniente revisar la importancia y trascendencia de estos proyectos de ley, que tan especializados están los autores de los mismos en los temas que proponen, cuál es el nivel de debate que se le da a los proyectos que provienen del gobierno y hacer una reflexión sabiendo que estos congresistas pueden ser remplazados por personas que afronten su deber con un mayor compromiso, mejor preparación e independencia de criterios frente al ejecutivo, teniendo presente que si existiera renovación podría ser beneficioso no solo para los aspirantes a esos cargos sino para los colombianos que buscan mayor confianza en las instituciones del Estado,



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

especialmente en el Congreso de la República que es una de las más desprestigiadas del país.

En conclusión, cuando la realidad demuestra que en la práctica son equivocados los supuestos teóricos que motivan la reelección indefinida como la opción más beneficiosa para los cuerpos colegiados, y uno a uno se ven desvirtuados sin necesidad de mayor análisis, como por ejemplo: no se ha producido ningún tipo de especialización en los miembros reelectos, no se genera una legislación de buena calidad, por el contrario es repetitiva y contradictoria, tampoco se produce una rendición de cuentas adecuada que motive en los ciudadanos la reelección de sus congresistas, la responsabilidad política no aumenta en razón de su permanencia en los cuerpos colegiados, al contrario se hacen más inmunes a la opinión en razón del voto cautivo, la reelección en lugar de generar independencia frente al ejecutivo ha generado una relación de subordinación y dependencia.

Entonces, resulta evidente que los supuestos teóricos en las condiciones de Colombia no resultan aplicables, las condiciones reales difieren de aquellas bajo las cuales se suponen los planteamientos teóricos, luego los resultados no son los mismos. Eso nos lleva a concluir que la reelección indefinida puede ser reevaluada, frente a lo cual una medida como la propuesta tiene la potencialidad de terminar con prácticas que ponen en tela de juicio pilares del Estado de derecho como la independencia de poderes o la representatividad de los órganos colegiados.

Bibliografía:

1. Ugalde, Luis Carlos, *¿Control Político, no reelección?*, (México, Nexos, diciembre- 2011).
2. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, *¿Constitución Política de los Estados Unidos de México, Título Tercero, Capítulo II, Art. 59?*, México, 2009.
3. Biblioteca Congreso Nacional, *¿Reelección parlamentaria debate y experiencia comparada?* (Chile, S. F.)
4. Lujambio, Alonso, *¿Reelección legislativa y estabilidad democrática?*, (ITAM, 1993).
5. Rosenblatt, Fernando, *¿Límite a la reelección parlamentaria?* (Chile, La Tercera, 2012).
6. Mejía, Andrés *¿La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos?* (1979-1998)



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

7. Fernando Cordero Cueva, *¿Constitución de la República del Ecuador¿* (Quito, 2008).

8. Ugalde, Luis Carlos, *¿Control Político, no reelección¿*, (México, Nexos, diciembre- 2011).

9. Ugalde, Luis Carlos, *¿Control Político, no reelección¿*, (México, Nexos, diciembre- 2011).

10. El País, *¿65% congresistas en Colombia buscarán reelección¿* (Cali, El País, febrero 2014).

11. Organización Congreso Visible.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría General

El día 6 de abril del año 2016, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 222, con su correspondiente exposición de motivos, por honorables Representantes *Samuel Hoyos, Tatiana Cabello, Marcos Díaz, Santiago Valencia, Carlos Cuero* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.
