



El Congreso de la República

DECRETA:

Proyecto de Acto Legislativo _____ de 2017

**“POR MEDIO DEL CUAL SE LIMITA LA REELECCIÓN EN LOS CUERPOS
COLEGIADOS DE ELECCIÓN DIRECTA”**

1. 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 sólo puedan reelegirse por una única vez a la misma corporación.

2. JUSTIFICACIÓN.

El debate en torno a la conveniencia de una reforma de este tipo ha estado en el ambiente desde hace algún tiempo, sin embargo recientemente recobró vigencia con la presentación del denominado “*equilibrio de poderes*”, acto legislativo que no sólo eliminó la reelección presidencial, sino que a su vez eliminó la denominada puerta giratoria existente en la rama judicial y en los organismos de control. Sobre el referido acto legislativo se llegó a mencionar que el mismo podría imponer una limitación referente al número máximo de periodos consecutivos en los órganos colegiados de elección popular, pero esta modificación nunca se incluyó.

La reelección indefinida de los miembros que conforman los cuerpos colegiados, como el senado, la cámara de representantes, las asambleas departamentales, los concejos municipales y las juntas administradoras locales, resultaría conveniente, en la medida que la permanencia y



reelección de sus miembros, permite que estos se especialicen y acumulen experiencia en los cargos para ejercer sus funciones con más celeridad, probidad y eficacia, y al mismo tiempo, dicha permanencia redundaría en una mayor estabilidad de los acuerdos políticos y un funcionamiento más cohesionado de las diferentes bancadas.

Aunado a lo anterior, otro factor que se vería privilegiado con la reelección de los miembros de los cuerpos colegiados, es el de la rendición de cuentas a la ciudadanía, en tanto que buscando aprobación de su electorado y buscando mantener una imagen positiva, se rendirían informes periódicos de su labor, mostrando con ello el cumplimiento de sus promesas de campaña, 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 los casos de México, Ecuador, Costa Rica y Filipinas.

Por otro lado, es importante aclarar que en un sistema democrático cualquier limitación al derechos fundamental a la participación política (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 como los beneficios que la aprobación de esta iniciativa trae y que se exponen a continuación.

Consolidación de partidos y liderazgo político

La renovación constante de las personas en el contexto político busca por una parte la despersonalización de la política, permitiendo que las ideas tomen un papel preponderante en las decisiones de los votantes al momento de concurrir a las urnas, y por otra parte, fortalecer los partidos, buscando con ello que las actuaciones de estos dependan esencialmente de la identidad y la coherencia ideológica y no de liderazgos caudillistas que en ocasiones pueden ser contrarios a los principios de los partidos a los cuales pertenecen.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

En esa medida, las recientes reformas institucionales han buscado la consolidación de un modelo democrático de partidos más fuerte, para ello se creó el umbral electoral, se expidió la ley de partidos, se introdujo la prohibición del trasfuguismo y se han hecho intentos importantes de eliminación de voto preferente, de igual forma ha habido una serie de iniciativas que han buscado la financiación pública de los partidos y las campañas políticas para que los partidos políticos, tengan independencia y no sean cooptados por poderes económicos ajenos a su estructura funcional.

En ese sentido, esta propuesta tiene una especial relevancia, ya que busca un punto medio entre la prohibición de la reelección y la reelección indefinida para la misma corporación, permitiendo con ello, el surgimiento de liderazgos políticos y al mismo tiempo evitar la acumulación de poder en personas que deriven en caudillismos políticos.

En este sentido, el presente proyecto de acto legislativo no pretende desconocer la importancia de los liderazgos políticos, ni impedir la consolidación de carreras políticas -en la medida que el proyecto permite la reelección por una vez, en cada una de las corporaciones- en la medida que no cierra la posibilidad a los ciudadanos de aspirar a otros cargos de elección popular, sino que por el contrario, lo que busca es incentivar la renovación política y que la aspiración a los cargos de elección popular obedezca al legítimo interés de propender por el bien común y no al espíritu egoísta del poder por el poder.

Los problemas de la reelección indefinida.

La reelección indefinida ha generado una elite política (que a pesar de los altos porcentajes de renovación existente en algunos órganos colegiados de elección directa), que se ha mantenido por largos periodos en las corporaciones y paulatinamente han ido acaparando un importante poder político y económico con aquiescencia del ejecutivo.

Un claro ejemplo de la existencia de estas elites, fue la influencia de congresistas y concejales en Bogotá, con extensos periodos en sus corporaciones que los dotó de la suficiente capacidad política, para direccionar la contratación pública, y beneficiar a contratistas amigos, que retribuían con coimas la adjudicación de los contratos asignados.



Aun cuando no se conoce la totalidad del panorama sobre el carrusel de la contratación en la capital, 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, artífices según la fiscalía, del mayor desfalco al Distrito Capital, en el que participaron Representantes a la Cámara, Concejales, todos ellos con una larga trayectoria en sus respectivas corporaciones y en algunos casos, sus puestos fueron heredados de viejos caciques políticos que también largos periodos ejercieron esos cargos.

Razón por la cual, bajo esta lógica perversa, en la actualidad 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 el bien más transado en el mundo de la política, y este puede ser capturado gracias al control burocrático que los cacicazgos políticos ejercen sobre las instituciones estatales, o a través de contratación pública cuyos recursos son destinados a la compra de los mismos.

Los cuerpos colegiados y su capacidad de presión.

En ese sentido, lo que hoy resulta evidente, 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.

Estratégicamente ubicados se han vuelto muy valiosos para los gobiernos, ya que, su experiencia y peso político dentro de los partidos han permitido que su voto adquiera más trascendencia que el de cualquier otro congresista, al convertirse en referentes determinantes en la posición de las bancadas. De esa forma se ha estructurado un sistema desde el cual, se maneja incluso, ya 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.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

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 la gestión de proyectos en 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, la que se solicitó a la Corte declarar inconstitucional 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 1º 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 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 considerados, 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 (CP art. 334), ajustarse a los principios de planeación y legalidad*

¹<http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-141106>
05los_cupos_indicativos_a_la_luz_del_derec.

del gasto (CP arts 339, 345 y 346), y no deben constituir instrumentos de desviación de poder.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, 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 el criterio no fuera ese, se asignaría una partida a cada congresista.)

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 por un favor recibido, es muy difícil de constituir.

En esa medida, además de ser evidente el desequilibrio que generan los cupos indicativos en los proceso 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 elite de congresistas que se reeligen periodo tras periodo, ya que su intervención en el trámite legislativo de los proyectos y su apoyo político en las regiones resultan fundamentales para el Gobierno de turno.

La política, un negocio rentable.

Recientemente quedó al descubierto la manera de operar de un grupo político, en el que un Ex Senador detenido por parapolítica, investigado por tráfico de drogas y por intentar alterar los resultados de las elecciones atípicas en el Valle del Cauca³, tuvo la capacidad de construir una compleja red de alcaldes, concejales, diputados y gobernadores.

El Ex Senador construyó en torno a él una fábrica de avales que creo para las elecciones de 2011⁴, donde tenía cinco candidatos a gobernaciones,

² Sentencia C-1168 DE 2001

³ <http://www.elspectador.com/noticias/judicial/inicio-juicio-contra-excongresista-juan-carlos-martinez-articulo-593375>

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



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

101 para asambleas, 106 para alcaldías y 2.363 aspirantes a concejos municipales. Con esa maquinaria se proponía aumentar la cuota de seis diputados, diez alcaldes y 156 concejales. De acuerdo con datos de la misma revista⁵ 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 como este esquema, se han constituido otras estructuras en el territorio nacional, lo que ha generado que el país esté ubicado en el puesto 83 de 168, en el índice de percepción de corrupción⁶, datos que están respaldados por cifras de la Procuraduría General de la Nación que indican que el 77%⁷ de los procesos que actualmente adelanta son por corrupción.

Legislación comparada:

La reelección es un debate importante en países latinoamericanos, toda vez que deben tenerse en cuenta los potenciales beneficios y perjuicios que puede significar esta figura en países tan jóvenes, democráticamente hablando. Si bien 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, no puede negarse la importancia que la reelección de cuerpos colegiados tiene para cualquier democracia. Por estas razones, a continuación se presenta 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, el 29 de Abril de 1933 se promulgó una reforma constitucional que prohíbe desde entonces la reelección inmediata de legisladores. Esta reforma fue adelantada por el PNR (Partido Nacional Revolucionario), partido que, con base en argumentos como la importancia de evitar el continuismo y la formación de enclaves políticos dentro del Congreso, los gobiernos de los Estados y las legislaturas locales,

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

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

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



logró prohibir la reelección inmediata en los cuerpos colegiados tanto a nivel nacional como estatal y local.

El beneficiario inmediato de esta reforma anti-reeleccionista sería Lázaro Cárdenas, expresidente mexicano que en 1934 fue el primero en intervenir en la conformación de las listas de candidatos para el Congreso de la época. Más tarde, 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 (Partido Revolucionario Institucional). Los promotores de esta iniciativa afirmaron que debía haber una profesionalización del Congreso, sin embargo, su propuesta no prosperó en su debate ante el Senado.

En Abril de 2011, el Senado mexicano aprobó la reelección legislativa dentro del paquete de reforma política, pero en noviembre del mismo año la Cámara de Diputados rechazaría la reelección legislativa y de presidentes municipales. (Ugalde, Diciembre 2011).⁸

Por otro lado, en Costa Rica, la reelección en cuerpos colegiados no se puede llevar a cabo de forma inmediata. En consecuencia, un ciudadano puede postularse al congreso, siempre y cuando, el periodo inmediatamente anterior no haya sido elegido congresista, como lo establece el artículo 107 de la Constitución Costarricense: “los Diputados

⁸ Ugalde, Luis Carlos, “Control Político, no reelección”, (México, Nexos, Diciembre- 2011). 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. *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 realiza a 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. iij: la reforma será aplicable a los diputados y senadores que sean electos a partir del proceso electoral de 2018.)* (IIJ, 2009). Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, “Constitución Política de los Estados Unidos de México, Título Tercero, Capítulo II, Art. 59”, México, 2009.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

durarán en sus cargos cuatro años y no podrán ser reelectos en forma sucesiva". (BCN, S.F.)⁹

Esta figura ha demostrado tener gran éxito en Costa Rica, toda vez que los legisladores cuentan con un poderoso incentivo para estar atentos a las demandas de su distrito, pues, los partidos premian a los legisladores que han logrado que otro miembro del mismo partido ocupe su escaño en la siguiente legislatura. (Lujambio, 1993).¹⁰

Por su parte, 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. Sin embargo, a diferencia de México, donde se prohibió la reelección en 1933, en Ecuador la no-reelección fue establecida sólo hasta 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 fue 5 veces presidente de la república. Como consecuencia de este afán por acabar con la reelección presidencial, la reforma se extendió a la prohibición de la reelección para 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 para el Ecuador, toda vez que la reelección inmediata estuvo presente en 14 de las 19 Constituciones que tuvo el país desde 1830. (Mejía, S.F.)¹¹. Sin embargo, actualmente la constitución de la República de Ecuador, establece un límite para la reelección en todos los cargos de elección popular. Este límite se consagra en el artículo 114 de la Carta Política ecuatoriana en los siguientes términos:

Art. 114.- Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de

⁹ Biblioteca Congreso Nacional, "Reelección parlamentaria debate y experiencia comparada" (Chile, S.F.)

¹⁰ Lujambio, Alonso, "Reelección legislativa y estabilidad democrática", (ITAM, 1993).

¹¹ Mejía, Andrés "La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998).



elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan. (Cordero, 2008)¹²

Realidad en Colombia:

Según el 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 esta oportunidad 116 quieren 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)¹³.

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

¹² Fernando Cordero Cueva, "Constitución de la República del Ecuador"

¹³ El País, "65% Congresistas en Colombia buscarán reelección" (Cali, El País, Febrero 2014). 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.



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.

BIBLIOGRAFIA:

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)"*
 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) Organización Congreso Visible.

3. ARTICULADO.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA:

Proyecto de Acto Legislativo ____ de 2017.

**"Por medio del cual se limita la reelección en los cuerpos colegiados de
elección directa"**

El Congreso de Colombia

Decreta:

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

ARTICULO 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 2º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.



Cordialmente

Samuel Hoyos Mejía.

Representante a la Cámara por Bogotá.