Bogotá D.C Septiembre 20 de 2018

Señor

**SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA**

Presidente

**Comisión Primera Constitucional Permanente**

Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 074 de 2018 Cámara.**

Respetado Presidente,

Atendiendo la designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y en virtud de las facultades constitucionales y las establecidas en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos poner a consideración de los Honorables Representantes de la Comisión I de la Cámara de Representantes, el informe de ponencia para primer debate del proyecto de acto legislativo número 074 de 2018 Cámara “Por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa”.

Cordialmente,

**GABRIEL SANTOS GARCÍA OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

(Coordinador ponente) (Coordinador ponente)

**DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA JUANITA MARÍA GOEBERTUS ESTRADA**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**ANGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ LUIS ALBERTO ALBAN BURBANO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**INFORME DE PONENCIA PARA APROBACIÓN EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No 074/2018 CÁMARA**

*“Por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa”*

En atención a la designación hecha por la por la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, nos permitimos rendir **INFORME DE PONENCIA** positiva para primer debate al proyecto de acto legislativo de referencia, previas las siguientes consideraciones.

**I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El 8 de agosto de 2018 se radicó en la Secretaría General de la Cámara, el Proyecto de Acto Legislativo número 074/2018 Cámara por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa, iniciativa de la Ministra del Interior, doctora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara y conforme a lo señalado en el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, el 28 de agosto de 2018, fuimos nombrados como ponentes Oscar Sánchez León, Gabriel Santos García, David Ernesto Pulido, Buenaventura León, Óscar Leonardo Villamizar, Jorge Eliécer Tamayo, Juanita María Goebertus, Ángela María Robledo, Luis Alberto Albán y Carlos Germán Navas.

Con el propósito de realizar un estudio de constitucionalidad y conveniencia del proyecto, el 18 de septiembre se llevó a cabo en la Comisión I una Audiencia Pública, para la cual fueron convocados el Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos, el Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, el Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Concejales, a la Universidad de los Andes, a la Universidad el Rosario, a la Universidad Sergio Arboleda, a la Universidad Católica de Colombia, a la Universidad Javeriana, a Diputados, Concejales Municipales y Distritales, ediles del país y a la Misión de Observación Electoral (MOE)de los cuales no se recibió excusas ni delegación y solo asistieron José Ricardo Porras Gómez, Diputado de la Asamblea de Cundinamarca y Alejandra Barrios, de la MOE.

Asimismo, se solicitaron conceptos a la Federación Nacional de Concejos, y a la Confederación de Asambleas y Diputados de Colombia sobre el proyecto.

**II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

El artículo 133 de la Constitución Política de Colombia,dicta los lineamientos de los cuerpos colegiados y sus actuaciones. Este artículo, está enmarcado en el Capítulo I del Título VI “De la Rama Legislativa”, donde se establece su composición y funciones. El constituyente, en esta ocasión, dictaminó los lineamientos básicos respecto de la Rama Legislativa en sus distintas instancias.

El proyecto de acto legislativo presentado a consideración del Honorable Congreso de la República, busca limitar la elección de cuerpos colegiados de elección directa, de forma que sus integrantes sólo puedan elegirse por máximo tres (3) períodos en la misma corporación, de manera consecutiva o no consecutiva.

**III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.**

El debate sobre la reelección de los funcionarios electos para corporaciones públicas no es nuevo, ha acompañado al pensamiento político desde sus inicios. De esta manera, Aristóteles argumentaba que el ejercicio del poder tiene una influencia corruptora, por lo cual era pertinente la rotación en los cargos públicos; además, el cambio también podría propiciar una ciudadanía que conoce y es competente frente a los temas que la afecta y una mayor participación de los gobernados.

No obstante, sólo hasta el siglo XVII, en Inglaterra, la discusión comenzó a adquirir sus matices actuales. En este sentido, algunos pensadores, como John Locke, Genry Neville y Algernon Sydney, defendían el argumento aristotélico sobre la rotación en los cargos públicos; mientras que otros, como David Hume, sostenían que la rotación obligatoria era un incentivo para la incompetencia política y la inestabilidad (Chen y Niou, 2005[[1]](#footnote-1)).

Durante el inicio de los Estados Unidos de América, el debate vuelve a surgir, esta vez entre federalistas y anti-federalistas. Los primeros, en especial Alexander Hamilton, se oponían a la rotación obligatoria de los congresistas, y argumentaban que este tipo de medidas limitaban la capacidad de los ciudadanos para elegir a sus representantes, generaban un gobierno ineficaz e inestable políticamente, que creaba una distancia entre legisladores y votantes. Por otro lado, los anti-federalistas sostenían que limitar la reelección se configuraba como una restricción frente a la inherente red del poder y fomentaba una mayor participación de los gobernados (Benjamin y Malbin, 1992[[2]](#footnote-2)).

Una vez más, este debate vuelve a surgir durante la década de 1990 en Estados Unidos. En esta ocasión, durante un contexto de reivindicaciones populares para construir un gobierno eficaz y mejorar la representación popular. Por esta razón, a diferencia de las ocasiones anteriores, la discusión estuvo acompañada de algunas reformas institucionales. Por ejemplo, en 1990, mediante una iniciativa popular, se limitaron los términos de los mandatos de los representantes de los Estados de California, Oklahoma y Colorado; mientras que, en 1992, diez Estados más aprobaron legislación para limitar tanto el mandato de los representantes federales como de sus legisladores estatales. No obstante, las medidas para limitar los términos de los representantes federales fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Estados Unidos.

En la actualidad, el debate se ha sistematizado bajo el modelo del *efecto de la incumbencia*[[3]](#footnote-3) sobre los políticos, desarrollado por autores como Ferejohn (1986), Persson and Tabellini (2000), Besley y Case (1995), Besley y Burgess (2002), y Besley (2005). De manera general, este modelo predice que la posibilidad de hacerse reelegir, genera en los políticos incentivos para alinear sus preferencias con aquellas de los ciudadanos y se abstengan de comportamientos de búsqueda de rentas individuales. En este sentido, sostienen que los políticos que buscan hacerse reelegir serán menos corruptos que aquellos que no tienen esta posibilidad (Pereira et al.; 2008[[4]](#footnote-4)).

Ahora bien, el funcionamiento del modelo anterior depende de la existencia de mecanismos fuertes y eficientes para el seguimiento y control de las acciones de los políticos por parte de la ciudadanía o de otros sectores del gobierno. Considerando lo anterior, los opositores a una reelección indefinida manifiestan que, cuando no existen mecanismos serios de rendición de cuentas, los políticos tienen incentivos para llevar a cabo prácticas de corrupción. Lo anterior sucede, cuando al estimar las posibilidades de ser investigados o sancionados y las posibles ganancias de los actos de corrupción, estas últimas sobrepasan a las primeras.

Por otro lado, los detractores de la reelección también argumentan que existen mayores privilegios frente a cargos penales, cuando se es un político elegido que cuando no. En este sentido, los políticos incumbentes que han cometido actos de corrupción harán todo lo posible por obtener la reelección y mantenerse en sus puestos para no perder estos privilegios. Al contrario, cuando no existe la reelección indefinida, los políticos tendrán menores incentivos para la corrupción, ya que existe la posibilidad que los gobiernos futuros realicen retaliaciones exponiendo cuando han tenido un mal comportamiento (Pereira et al.; 2008[[5]](#footnote-5)).

De esta manera, en la reelección de funcionarios en corporaciones públicas debe tener en cuenta que, si no existen mecanismos de rendición de cuentas, existen grandes incentivos para la corrupción. Cuando la competencia política es muy reñida, los políticos incumbentes tendrán mayores incentivos para buscar rentas y utilizarlas en la compra de votos, ya que así se podrán mantener en su puesto; igualmente, cuando existe una situación de corrupción generalizada y privilegios para los políticos en materia criminal, los incumbentes tienen mayores incentivos para buscar la reelección dado que tienen una mayor posibilidad de protegerse frente a futuras sanciones. En últimas, la posibilidad de reelegirse en lugar de ser un mecanismo para alinear los incentivos de los políticos con la ciudadanía, termina teniendo el efecto contrario, a saber, la superposición de los intereses privados a los de la población.

Además de los problemas referidos a la corrupción, el efecto de incumbencia puede generar una competencia desigual en los procesos democráticos; es decir, los políticos incumbentes tienen diferentes ventajas que los favorecen y aumentan la probabilidad de ser elegidos, frente a los actores nuevos. Algunas de las ventajas existentes son:

* Privilegios de la Oficina: la asignación de dinero para contratación de personal o la existencia de cupos indicativos. Por ejemplo, en el caso chileno consiste en “una suma mensual de recursos públicos que el parlamentario puede destinar a determinados usos (…). En la práctica, la gran mayoría de los parlamentarios destina casi todo a financiar oficinas distritales y sueldos de personal de apoyo que trabaja para su reelección.” (Valdes y Soto; 2009)[[6]](#footnote-6).
* Tiempo: Los incumbentes, a diferencia de los desafiantes, pueden dedicar la totalidad de su tiempo a su trabajo político. Por el contrario, generalmente, un candidato desafiante deberá combinar su trabajo político con el ejercicio de una profesión que le permita reunir los fondos necesarios para hacer frente a la campaña electoral.
* Visibilidad: Los candidatos incumbentes son casi universalmente reconocidos en sus distritos electorales. Haber competido en campañas electorales anteriores con el consecuente éxito y, a continuación, servir en el Parlamento durante el período correspondiente, otorga a los candidatos incumbentes una connotación que generalmente carecen los candidatos desafiantes.
* Organización de campaña: cada candidato incumbente que aspira a la reelección ha competido en, al menos, una campaña electoral anterior con éxito consecuente, para ocupar el cargo que actualmente ostenta. Esto significa que, entre otros aspectos, el parlamentario incumbente tiene una inestimable experiencia en la gestión y desarrollo de una campaña electoral. También significa comúnmente que los candidatos incumbentes han generado un equipo de voluntarios listo y dispuesto para el trabajo en campaña. Todos estos conocimientos y herramientas de trabajo frecuentemente tardarán un mayor tiempo en ser adquiridos por el candidato desafiante.

Bajo estos lineamientos, los detractores de una reelección indefinida manifiestan que esta práctica puede provocar distorsiones en el proceso democrático, llegando a afectar el pleno ejercicio de las garantías constitucionales. Es decir, sostienen que los adversarios en la competencia electoral no tienen las mismas condiciones para rivalizar con aquellos que buscan la reelección.

En suma, la posibilidad de reelección en los cargos públicos en general y, la reelección parlamentaria en particular, significa una importante herramienta para manifestar la soberanía popular, premiando o castigando, a través del voto, a sus respectivos representantes para ejercer un nuevo período, y garantizar la democracia. Pero en contraste, en el contexto de las democracias contemporáneas, la reelección ha significado una importante barrera de entrada para que nuevos actores puedan incorporarse en la actividad política de cada país. De este modo, la reelección indefinida tiene como efecto dificultar la rotativa de las elites gobernantes, aumentar significativamente los costos para ingresar a la esfera pública, e impedir que las minorías se encuentren efectivamente representadas, todo lo que finalmente atentaría contra el libre e igualitario acceso a los cargos públicos.

En Colombia, el artículo 133 de la Constitución Política, modificado por el artículo 5 del acto legislativo 1 de 2009, en relación con los cuerpos colegiados, no dispone limitación alguna respecto de la elección de sus miembros, permitiendo así su reelección por períodos indefinidos en el tiempo. Mediante la limitación establecida en el proyecto de acto legislativo objeto de estudio, se busca evitar la perpetuidad en el cargo, dinamizando la rotación y alternancia en el poder, permitiendo de esta manera, ampliar el espectro para la participación política. Con la medida propuesta, se fortalecen las instituciones políticas, que son el sustento de nuestra democracia, evitando la acumulación individual de poder en los diferentes cuerpos colegiados de elección directa en Colombia.

En materia de elegibilidad, la Constitución Política prevé dos posibles escenarios para los cargos públicos. Por un lado, encontramos aquellos cargos que tienen determinado un periodo para su ejercicio, pero pueden ser ejercidos por una sola persona durante varios períodos, sean sucesivos o no, sin que exista una prohibición o una limitación en el número de veces. Por otro lado, encontramos los cargos que, por el contrario, sólo pueden ser ejercidos por una sola vez o durante determinado número de períodos, al cabo de los cuales quien los ha desempeñado no puede aspirar a ocuparlos de nuevo. La Corte Constitucional, ha establecido, en su jurisprudencia, que de estas circunstancias se desprenden los conceptos de elegibilidad e inelegibilidad. En el primero de los supuestos descritos, el candidato es elegible, pues jurídicamente tiene garantizada la posibilidad de volver a postularse y de ser reelegido, hasta que alguna otra causa jurídica, distinta al número de períodos ejercidos, se lo impida. En el segundo supuesto, la persona que ha desempeñado el cargo en el o los períodos constitucionalmente permitidos, es inelegible para el mismo cargo y no tiene garantizada jurídicamente la posibilidad de volver a aspirar, y ser reelegido. En este sentido, *“la inelegibilidad se constituye en la imposibilidad jurídica de concurrir al debate electoral, en calidad de aspirante a ocupar un cargo público, que obedece a una decisión incorporada en la Constitución.”[[7]](#footnote-7)*

En relación con el Congreso de la República, el texto superior dispone la duración del periodo de los congresistas, sin impedir que quienes ejerzan el cargo, puedan aspirar para otros períodos y ser reelegidos de forma ilimitada temporalmente. Así las cosas, la Constitución no prevé un escenario jurídico de inelegibilidad para los congresistas, que impida su reelección en el cargo. El proyecto de acto legislativo objeto de esta ponencia, propone reformar la Constitución de manera que se limite el derecho al sufragio pasivo, a saber, a ser elegido, de los congresistas que hayan ejercido el cargo por tres períodos consecutivos o no consecutivos, con base en las razones que se esgrimen a continuación.

El establecimiento de límites constitucionales a la reelección indefinida de los miembros del Senado de la República, la Cámara de Representantes, las Asambleas departamentales, los Concejos municipales y las Juntas administradoras locales, busca ampliar la participación política así como la aplicación del principio democrático, mediante el fortalecimiento de los partidos políticos. Lo anterior, se consigue a partir de la dinamización en la rotación y alternancia en el poder, que permite mayores oportunidades a aquellos interesados en participar de manera activa en la democracia. De esta manera, se propende por la renovación de los partidos y movimientos políticos, logrando una despersonalización de la política. Se consigue, en consecuencia, que las actuaciones de dichas colectividades responden a la identidad, ideología y línea programática de las colectividades, y no a acumulaciones de poder en cabeza de personas determinadas.

Ahora bien, es pertinente referirse a las razones por las que la reforma propuesta no vulnera el principio constitucional de la participación política, consagrado en el artículo 40 de la Carta superior, el cual abarca el derecho a elegir y ser elegido, teniendo en cuenta que, éste último se constituye en uno de los pilares del sistema de democracia participativa de nuestra nación. Las diferentes reformas institucionales en el país apuntan a un modelo de democracia de partidos políticos fortalecidos[[8]](#footnote-8), escenario en el cual la reforma propuesta cobra especial importancia, al ser un punto intermedio entre la reelección indefinida y la prohibición total de la reelección para una misma corporación; reforma que apunta a una renovación de los miembros de estos órganos democráticos , permitiendo que nuevas y diferentes personas puedan llegar a ser líderes políticos. Ahora bien, el límite propuesto, a saber, tres periodos ordinarios, no desconoce en forma alguna la importancia de los liderazgos políticos, puesto que, al permitir la reelección hasta por dos veces en cada corporación, permite la consolidación de liderazgos, y que los ciudadanos puedan aspirar a otros cargos de elección popular.

En este orden de ideas, en el marco de esta renovación política y rotación de cargos, se permite también, que quienes han permanecido un tiempo largo en un cargo de elección popular, puedan trasladar su experiencia y conocimiento a nuevos aspirantes, dando cabida a nuevas generaciones de líderes dentro de las colectividades políticas. En palabras de los autores del proyecto de acto legislativo *sub examine*, “*se crea una posibilidad para los partidos y movimientos políticos en el sentido de que personas nuevas llenen los espacios de aquellos que no pueden volver a aspirar a los cargos, creándose así un círculo virtuoso que permite a la ciudadanía escoger entre nuevas personas para las corporaciones públicas de elección popular.”*

Como bien lo plantea Miguel Andrés Silva Moyano, profesor del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional, el límite a la reelección de congresistas y corporaciones de elección popular contribuye a una mayor renovación de la política. Así, cada colectividad le apunta a la rotación de miembros, lo que los obliga a generar mayor apertura a personas nuevas, consiguiendo que los votos no estén en cabeza de determinados senadores, representantes a la cámara, diputados o concejales. Más allá, Silva Moyano afirma *que “aunque en Colombia la práctica de la política en cuerpo ajeno ha sido evidente en algunas ocasiones, no siempre los actores políticos que lo hacen logran endosar la totalidad de sus votos a sus sucesores”.* En este sentido, la medida de reforma que impone una limitación a la reelección, supone una alternancia que no es contradictoria con el derecho a la participación política, sino que fomenta la posibilidad de que más ciudadanos, en igualdad de condiciones, puedan acceder a un cargo de representación popular, evitando la concentración y control de las instituciones y funciones del Estado.

En las elecciones legislativas del año 2018, la tasa de reelección legislativa en el Senado de la República fue de un 67% y en la Cámara de Representantes fue de un 32%. Esto indica que se está ante un fenómeno de renovación gradual, que requiere de la implementación de medidas que permitan su fortalecimiento.

*Legislación comparada:*

Al examinar la legislación comparada en la materia, encontramos una serie de casos en Latinoamérica que demuestran cómo se han implementado reformas al ordenamiento jurídico, que establecen diferentes limitaciones a la elección de cargos de cuerpos colegiados de elección directa, promoviendo una renovación de la política.

En 1933, México reformó la Constitución Política para prohibir la reelección inmediata de legisladores federales y estatales, establecida en los artículos 59 y 116. Esta iniciativa fue impulsada por el Partido Nacional Revolucionario (PNR) que buscaba promover una renovación de cargos que les permitiera superar la heterogeneidad dentro del mismo partido, y así mismo evitar el continuismo y la formación de enclaves políticos dentro del Congreso, los gobiernos de los Estados y las legislaturas locales.

En relación con la reelección de los miembros del Poder Legislativo en México, algunos autores han sostenido que ésta puede incentivar la formación de "oligarquías parlamentarias", y el incentivo de relaciones clientelistas entre el legislador y sus electores (Fernández, 2003). Por este motivo, la reforma de la no reelección para periodos consecutivos, resultaba necesaria para garantizar el surgimiento de nuevos liderazgos políticos y para fortalecer la transparencia de la gestión pública.

A partir de la reforma política electoral de 2014, se permitió la reelección consecutiva de senadores y diputados del Congreso de la Unión. En el caso de los senadores, podrán reelegirse hasta por dos periodos consecutivos, es decir permanecerán 12 años en el cargo. Los diputados, podrán reelegirse por cuatro periodos (uno ordinario más tres reelecciones) para igualmente, permanecer 12 años en el cargo. No obstante, para buscar la reelección, el candidato debe hacerlo por la misma vía por la que resultó electo; es decir, debe ser postulado por el mismo partido político o coalición, a menos que sea candidato independiente.

**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 sólo 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.”* *(Reformado mediante decreto publicado el 10 de febrero de 2014)*

Por otro lado, en Ecuador, después de la consulta popular del 4 de febrero del 2018, donde más de 13 millones de ecuatorianos fueron convocados a las urnas para pronunciarse sobre siete propuestas del presidente Lenín Moreno, se aprobó un límite para la reelección en todos los cargos de elección popular. Dicha reforma se incorporó en la Constitución de la República de Ecuador:

**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 postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan.”*

De acuerdo con el gobierno ecuatoriano, con dicha modificación se pretende garantizar la alternabilidad y rotación en los cargos de elección popular y oxigenar la política. Actualmente hay 35 legisladores que en la próxima elección (2021), no podrán volver a ser candidatos para el cargo que ostentan, pues fueron elegidos en el 2013 y ratificaron su curul en el 2017, lo que promoverá que personas diferentes incursionen en este ejercicio político.

En Bolivia, el sistema funciona de manera similar, el tiempo del mandato de los asambleístas es de 5 años y pueden ser reelectos por una sola vez de manera continua, según lo establece la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia:

Artículo 156. *“El tiempo del mandato de las y los asambleístas es de cinco años pudiendo ser reelectas y reelectos por una sola vez de manera continua.”*

El caso de España, por su parte, es particular porque a nivel nacional no hay una legislación que regule la limitación de mandatos para los cargos públicos. ​ Sin embargo, recientemente, se han aprobado limitaciones de mandato en algunas regiones del país para cargos públicos regionales. Como primer ejemplo, se expidió la normativa de la Junta de Castilla y León en la que se establece que una persona puede ejercer el mismo cargo público regional máximo durante 8 años y no podrá reelegirse en la misma institución. Como segundo ejemplo, se destaca la limitación del mandato de la Presidencia de la Junta de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

**IV. AUDIENCIA PÚBLICA - Fecha: Septiembre 18 de 2018.**

La presente audiencia pública se llevó a cabo con la presencia del Viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior, Doctor Juan Manuel Daza.

Para efecto de las invitaciones a funcionarios y entidades fueron convocados: Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos, Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Concejales, Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Decano Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Asambleas Departamentales de Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Chocó, Córdoba, Guaviare, Huila, la Guajira, Putumayo, Meta, Nariño, Risaralda, San Andrés y Providencias, Santander, Sucre, Valle del Cauca y Vaupés, de los cuales no se recibió excusas ni delegación.

En cuanto a los invitados asistieron las siguientes personas:

Alejandra Barrios, Misión de Observación Electoral (MOE). Manifestó que el proyecto de Acto Legislativo y su modificación al artículo 133 de la Constitución Política debe verse de manera integral y en contexto con los artículos del proyecto de Reforma Política.

Considera que la limitación que se está planteando es buena y necesaria por la renovación en el ejercicio de la política, toda vez que se dará una mayor inclusión y se amplía la base de participación activa de los ciudadanos. Esta limitación de los 3 períodos busca: renovación, inclusión y acabar con el clientelismo y la compra de votos. Si se logra avanzar de manera conjunta se podría garantizar transparencia y legitimidad.

Así mismo, expresó que no es una reforma constitucional que los afecte a nivel personal, toda vez que se está hablando de una estructura, un diseño y una arquitectura que busca poner límites el cual ayudaría a los partidos políticos dado que les generaría una mayor participación de diferentes sectores.

José Ricardo Porras Gómez, Diputado de la Asamblea de Cundinamarca. Comentó que al proyecto de Acto Legislativo se le tiene que dar una amplia discusión, puesto que como está planteado deja muchas dudas y la primera es que si un Parlamentario, Diputado o Concejal dure más de 3 períodos se va a garantizar que se elimine la corrupción. El pueblo puede elegir quien quiere que lo represente, sea indefinidamente o no.

Si el objeto es combatir la corrupción este no es un acto legislativo para eso, por tanto no se puede castigar a las personas y mucho menos a los elegidos por voto popular para que cumpla con las funciones que les encomienda el pueblo Colombiano, toda vez que si deciden elegirlo por más de 3 períodos se debe entender como un premio de parte de la comunidad.

**V. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

**i. Artículo 126 Constitución Política**

Teniendo en cuenta que el artículo 126 de la Constitución Política de Colombia se encuentra en el Título V: *De la organización del Estado*, CAPÍTULO II: *De la función pública*, y que los miembros de las corporaciones públicas de elección popular son servidores públicos, resulta necesario adicionar un inciso aclaratorio a este artículo.

El legislador, en el Acto Legislativo 02 de 2015, reformó el artículo 126 de la Constitución Política, a fin de incluir las disposiciones referentes a la elección de los servidores públicos de diferentes ramas del poder, estableciendo además, de manera clara, la prohibición a la reelección de determinados funcionarios, así:

*“(…)Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercido de sus funciones:*

*Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil. (Acto Legislativo 02 de 2015).”*

|  |  |
| --- | --- |
| **Constitución Política 1991** | **Acto Legislativo 02 de 2015** |
| ARTÍCULO 126.Los servidores públicos no podrán nombrar como empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán designar a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación.  | ARTÍCULO 126.Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera. Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercido de sus funciones: Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil. |

En este entendimiento, se propone la siguiente modificación al proyecto de Acto Legislativo:

Adiciónese al artículo 126 de la Constitución Política el siguiente inciso:

**Artículo 126.** Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.

Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.

Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercido de sus funciones:

Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.

**Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa, a saber, Senado de la República, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y distritales y Juntas Administradoras Locales, no podrán ser elegidos por más de tres (3) períodos, consecutivos o no consecutivos.**

**ii. Artículo 133 Constitución Política**

Teniendo en cuenta que la modificación propuesta al artículo 133, en el proyecto de Acto Legislativo no establece si la limitación impuesta a la reelección de los miembros colegiados opera de manera consecutiva o no consecutiva, consideramos pertinente adicionar la siguiente modificación:

**Artículo 133.** Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa podrán ser elegidos por máximo tres (3) períodos **consecutivos o no consecutivos,** en 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.

**VI. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las razones aquí expuestas, proponemos de manera respetuosa a los honorables representantes de la Comisión Primera de la Cámara dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 74 de 2018 Cámara, **“Por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa”,** con el pliego de modificaciones que se anexa a continuación:

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No 074 de 2018 CÁMARA “Por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa”**

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

**Artículo 1º** El artículo 126 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 126.** Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.

Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.

Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercido de sus funciones:

Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.

**Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa: Senado de la República, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y distritales y Juntas Administradoras Locales, no podrán ser elegidos por más de tres (3) períodos, consecutivos o no consecutivos en la misma corporación.**

**Artículo 2º.** El artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 133.** Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa podrán ser elegidos por máximo tres (3) períodos **consecutivos o no consecutivos**, en 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 3º.** El presente Acto Legislativo rige **a partir de su promulgación**, y tendrá efectos a partir de la misma.

Cordialmente,

**GABRIEL SANTOS GARCÍA OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

(Coordinador ponente) (Coordinador ponente)

**DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA JUANITA MARÍA GOEBERTUS ESTRADA**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**ANGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ LUIS ALBERTO ALBAN BURBANO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

1. CHEN, Kong-Pin y NOU, Emerson (2005). “Term Limits as a Response to Incumbency Advantage.” en *The journal of politics*. 67 (2). Págs. 390-406. [↑](#footnote-ref-1)
2. BENJAMIN, G. y MALBIN, M. (1992) *Limiting Legislative Terms*. Washington D.C., Congressional Quarterly Press. [↑](#footnote-ref-2)
3. Los términos *Efectos de Incumbencia* e *Incumbente* son traducciones literales de *“Incumbency Effect”* e *“Incumbent”* que se encuentran en la doctrina norteamericana, que cuenta con un amplio desarrollo sobre el tema. Su poco uso en el debate en español, se debe a que en inglés *“Incumbency Effect”* tiene como uno de sus significados “el efecto o las ventajas asociadas al ejercicio de un cargo durante un periodo determinado”; mientras que en castellano, la palabra “incumbencia” alude exclusivamente al “deber u obligación de hacer algo”. Realizada esta aclaración, el presente informe utilizará el concepto de *“Efecto de Incumbencia”* desde su acepción en inglés. [↑](#footnote-ref-3)
4. PEREIRA, C., et al. (2008). “The Corruption-Enhancing Role of Re-Election Incentives? Counterintuitive Evidence from Brazil’s Audit Reports.” en *Political Research Quarterly*, University of Utah. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ibídem. [↑](#footnote-ref-5)
6. VALDÉS, Salvador y SOTO, Sebastián (2009). “Asesoría Parlamentaria: Una estrategia.” en *Estudios Públicos,* 114 (Otoño). Santiago: Centro de Estudios Públicos. [↑](#footnote-ref-6)
7. Corte Constitucional. Sentencia C-141/2010. M.P.: Mauricio González Cuervo. [↑](#footnote-ref-7)
8. Creación del Umbral electoral, Ley de partidos, Ley de bancadas, prohibición de la doble militancia. [↑](#footnote-ref-8)