Bogotá D.C.; octubre de 2018

Doctor
SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia negativa para segundo 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, presento a consideración de los Honorables Representantes de la Plenaria de la Cámara de Representantes, el informe de ponencia negativa para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo N° 074 de 2018 Cámara "Por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa".

Cordialmente,

JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 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, presentó **INFORME DE PONENCIA NEGATIVA** para el Proyecto de Acto Legislativo N° 074 de 2018 *"Por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa"*, 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 para primer debate, junto con los Representantes David Ernesto Pulido, Buenaventura León, Óscar Leonardo Villamizar, Jorge Eliécer Tamayo, Juanita María Goebertus, Angela María Robledo, Luis Alberto Albán y Carlos Germán Navas.

Se realizó Audiencia Pública del Proyecto de Acto Legislativo el pasado 18 de septiembre de los corrientes.

El 26 de septiembre de 2018 se realizó la discusión y aprobación del presente Acto Legislativo, luego de negar dos (2) ponencias negativas presentadas una por el Representantes Carlos German Navas Talero y la otra por el suscrito.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El proyecto de acto legislativo 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.

III. CONSIDERACIONES DEL AUTOR.

El proyecto de acto legislativo presentado a consideración del honorable Congreso de la Republica, busca limitar la elección de cuerpos colegiados de elección directa, de

forma que sus integrantes sólo puedan elegirse por tres períodos a la misma corporación.

Lo anterior con propósito ampliar el espectro para la participación política y de permitir una ampliación de la aplicación progresiva del principio democrático a través del fortalecimiento interno de los partidos. Por ello se ha identificado como un medida pertinente el poner límites constitucionales a la reelección indefinida de los miembros de cuerpos colegiados de elección directa, buscando con ello la despersonalización de la política, promoviendo la renovación de los partidos y movimientos políticos, buscando con ello que las actuaciones de éstos dependan esencialmente de la identidad y la ideología de cada colectividad e incentivando el acatamiento a las dinámicas y mecánicas internas y de bancada.

La limitación a 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 dinamizaría la rotación y alternancia en el poder y permitiría dar mayores oportunidades a aquellos interesados en participar en la democracia colombiana de manera activa, fortaleciendo la aplicación del artículo 40 constitucional, uno de cuyos pilares es la participación democrática y el derecho a elegir y ser elegido, principio que permite que más y nuevas personas participen en la democracia, al impulsar la rotación en los cargos de elección popular y la renovación en las corporaciones públicas.

Por otro lado, es importante aclarar que en un sistema democrático cualquier limitación al derecho 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. La renovación constante de las personas en el contexto político busca por una parte la despersonalización de la política y por otra parte, fortalecer los partidos, buscando con ello que las actuaciones de estos dependan esencialmente de la identidad, la coherencia ideológica y su plataforma programática.

En esa medida, la 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 y la ley de bancadas, se introdujo la prohibición de la doble militancia y se han hecho intentos importantes de eliminación del voto preferente. En igual sentido, se han presentado a consideración y estudio del Congreso de la República una serie de iniciativas orientadas a consagrar 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 orden de ideas, 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 nuevos liderazgos políticos, la renovación de los miembros de las corporaciones, y al mismo tiempo evitar la acumulación individual de poder.

No obstante, el presente proyecto de acto legislativo no pretende desconocer la importancia de los liderazgos políticos existentes, ni impedir la consolidación de carreras políticas, dado que el proyecto permite la reelección por dos veces, en cada una de las corporaciones públicas, en la medida que permite a los ciudadanos aspirar a otros cargos de elección popular diferentes al de la corporación en la cual fue elegido para tres (3) períodos, lo cual incentiva la renovación política.

Esta renovación política y rotación en los cargos permitiría también que, aquellos que han permanecido durante un tiempo razonablemente amplio en un cargo de elección popular puedan trasladar su experiencia a otras dignidades y le den cabida a nuevas generaciones de líderes, creando así 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.

En consecuencia, se está estableciendo un límite perfectamente válido y razonable para impedir reelecciones a perpetuidad, sin impedir el goce mismo del derecho a ser reelegido cuando un dignatario cumple cabalmente con su labor y la ciudanía lo premia nuevamente con su voto favorable, con lo cual no se priva al elector de votar por candidatos de sus preferencias.1 En este mismo sentido, no se impide el ejercicio del derecho a ser elegido por parte de aquellos que han ocupado cargos de elección popular pero a su vez se promueve la rotación razonable en las corporaciones públicas y en los cargos de elección popular sometidos a esta nueva regulación.

De otra parte, es de precisar que la limitación de los tres (3) períodos para los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa consagrada en el artículo 1 del Proyecto de Acto Legislativo propuesto, se puede configurar de forma consecutiva o no, y que en uno y otro evento aplica la restricción.

En conclusión, la finalidad de esta iniciativa constitucional es imponer límites constitucionales límites constitucionales a la reelección indefinida de los miembros de cuerpos colegiados de elección directa, y conlleva efectos benéficos al permitir la expansión del principio democrático y facilitar el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, pilares sobre los cuales recae la democracia.

En virtud de lo anteriormente expuesto, presento a consideración del honorable Congreso de la República la anterior iniciativa constitucional.

IV. CONSIDERACIONES DE LOS PARTICIPANTES DE LA AUDIENCIA PÚBLICA

1. MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

En representación de la Misión de Observación Electoral (MOE) estuvo la doctora Alejandra Barrios; en su intervención manifestó que este es uno de los proyectos de los que se ha venido hablando con el ánimo de combatir la corrupción; y que el objetivo macro del proyecto de acto legislativo es buscar dar mayor legalidad a los procesos electorales; así como una mayor legalidad de los elegidos.

También que el mismo cumplía con tres (3) objetivos fundamentales que eran la Renovación, el Ejercicio Vigoroso e Incluyente y, por último, la ampliación de la base de representación ciudadana dentro de los partidos políticos.

Manifestó también que el proyecto no vulnera el derecho constitucional de elegir y ser elegido, y que además se debe observar como una carrera política que sí un joven inicia a los 18 años ejerciendo su primer cargo de elección, tendrían alrededor de 60 años en la vida pública ejerciendo 3 periodos en cada una de las diferentes instancias de elección a las que podría ejercer; y con esto la persona podría alcanzar su pensión de vejez ya que su carrera en la vida pública estaría terminando a los 78 años y las edades para obtener la pensión son 55 para las mujeres y 62 para los hombres.

Por último, manifestó que habría que ver el proyecto de acto legislativo en su contex al decir lo siguiente:

> *"Tener 3 periodos máximos, nos implica tener que trabajar de manera seria en avanzar hacia listas cerradas y bloqueadas, pero para tener listas cerradas y bloqueadas de manera democrática que de verdad representen la voluntad de organizaciones políticas tendríamos que garantizar al interior de los partidos políticos que hayan diferentes mecanismos no uno, para la decisión de la conformación de las listas y de la selección de los candidatos; no basta solamente consultas abiertas, los partidos políticos de acuerdo a sus características, sus formas de ser, sus temperamentos su propia historia tienen diferentes maneras de representar y de seleccionar a sus líderes para representación pública; y hay tendríamos que entrar hablar de los congresos, de las asambleas, de las convenciones o de la posibilidad si de ir a consultas abiertas o cerradas para conformar estas listas"*

2. REPRESENTANTES A LA CÁMARA

2.1. Alfredo Deluque

Manifestó que él estaba haciendo su tercer periodo, y que en su paso ha observado que la Cámara de Representantes en las elecciones en las que él ha participado se ha

renovado cerca del 70%; que además en esta última ocasión, es la corporación en la que más jóvenes han llegado.

Que por tal motivo se podría decir que la democracia estaría funcionando y que además hay que mirar las causas de la renovación que podrían ser las siguientes:

a) Personas que no quisieron aspirar
b) Personas que aspiraron, pero no llegaron
c) Personas que aspiraron a otra cámara y que tampoco llegaron.

También hizo alusión que en la corporación existen congresistas que han venido haciendo un trabajo juicioso como el Dr. German Navas Talero que lleva más de 5 periodos y que se considera como un activo de la corporación; también el Dr. Robledo que se verían afectados con la aprobación de este proyecto de ley.

Por último, realizó dos observaciones que fueron:

- ¿Existe un interés directo, concreto y específico de los congresistas al tratar este tipo de ley?;
- Las leyes aplican hacía el futuro, por tal motivo se debería aclarar la vigencia de la ley.

2.2. Buenaventura León

Manifestó que no se tienen los elementos de juicio para tomar una decisión y si es conveniente o no para el país.

Con base en la intervención de la doctora Alejandra Barrios, se le generaron varias inquietudes como fueron:

- ¿Sí limitar la participación de los miembros a las corporaciones públicas a 3 periodos, eso va ayudar a los temas de anticorrupción?
- ¿La limitación le va a dar mayor legitimidad?
- La limitación, cómo va a acabar per se la compra de votos y va a generar una mayor participación ciudadana.

2.3. Harry González

El Representante sólo le solicitó a la MOE si tiene estadísticas sobre la renovación de las corporaciones, para poder determinar si es conveniente o no la iniciativa.

2.4. Ángela María Robledo

Manifiesta que, al leer el texto, el mismo les genera dudas, toda vez, que no sabe sí el senado y la Cámara de Representantes se podrían entender como una sola corporación.

También habló sobre la necesidad de incluir otro artículo referido a las inhabilidades, ya que también se genera el heredamiento de las curules por las familias, entonces se debería crear un límite en términos de consanguinidad.

2.5. Juan Carlos Wills

Mencionó que quien puede decir que quien lleve más de 3 periodos es porque es corrupto; adicionalmente que hay personas que no inician en la vida pública desde edil; sino que llegan directamente a la Cámara de Representantes y que más bien se debería trabajar más en los partidos para la elaboración y conformación de las listas.

2.6. David Pulido

Hizo alusión ha que se debe incentivar los nuevos liderazgos, el fortalecimiento de los partidos y la oportunidad para todas aquellas personas que quieren hacer un ejercicio político limpio y sano.

Resalto que en todas las corporaciones públicas existen buenos representantes y que no se puede generalizar a todos; y que no pueden pagar justos por pecadores cuando han realizado una buena labor.

Sí el proyecto se generaliza el tema de corrupción, el mismo proyecto se quedaría corto por que se esta generalizando a todas las personas.

También trajo a colación las observaciones que realizo la MOE en el perido anterior para adelantar una Reforma Polìtica, la cual fue archivada por el Senado de la República.

2.7. John Jairo Hoyos

Manifestó que está preocupado porque observa que no hay planeación en la presentación de los proyectos; que se ha hablado de un objetivo primordial es como reducimos la corrupción en el país, pero cuales serian los objetivos específicos para reducir los niveles de corrupción.

Le reclamo al gobierno que trae iniciativas a cuenta gotas y que no forman parte de un plan concreto que se pueda decir que el plan en su conjunto nos permitirá reducir los niveles actuales de la corrupcción.

Sí hubiese un escenario en que existieran listas cerradas; tal vez, la medida de restricción de periodos pueda tener un impacto determinado, toda vez, que obliga a los partidos a implementar la busqueda de nuevas figuras; pero sin el mecanismo de lista cerradas, estas restricciones no garantizan nada.

Por último, le solicito al gobierno que les de las estadísticas de renovación de las corporaciones públicas.

2.8. Julián Peinado

Manifestó su preocupación sobre como se ha venido presentado el proyecto, toda vez, que el mismo parte en contravía del principio de la presunción de inocencia, conforme a la intervención de la MOE, sobre prácticas clientelistas y de compra de votos.

Hizo relación sobre lo dicho por la MOE sobre el tiempo que puede tener una persona en el ejercicio público desde que es edil; y pregunta el por qué no se incluye a las juntas de acción comunal; ya que ellos también realizan contratación social y podría ser una práctica clientelista; entonces, no se explica el por qué sólo se mira al congresista y le preocupan los argumentos que soportan este proyecto.

Cree, que sí se deben fortalecer los organos de investigación, vigilar los gastos de las campañas; que eso sí es un tema diferente.

2.9. Juan Fernando Reyes Kuri

Le realizó un cuestionamiento a la representante de la MOE, en donde le indica que la Corte Constitucional el principio democratico y de participación es un principio axial de la constitución; y que el constituyente del 91 no determino ninguna limitante al derecho de ser elegido para los concejales, ediles, diputados y a los congresistas; entonces, no se estaría en la teoría de la Corte sobre estar sustituyendo la constitución via acto legislativo; y que más bien esta reforma debería hacerse a través de un referendo o asamblea nacional constituyente.

2.10. Álvaro Hernán Prada

Manifiesta que este proyecto no tiene nada que ver con la lucha anticorrupción y que para él no deberían ser 3 sino 2 periodos.

2.11. Juan Carlos Rivera

Manifestó que no le parecía coherente por parte del Gobierno que hubiesen presentado 4 proyectos de acto legislativo, razón por la cual cree que el gobierno está improvisando.

Reitero las diferentes intervenciones de los otros Representantes a la Cámara, sobre qué pasa con los Diputados y Concejales que han venido haciendo un gran trabajo y que la gente está contenta con su labor.

3. Ricardo Porras - Diputado de la Asamblea de Cundinamarca.

Manifiesta que el proyecto deja muchas dudas; toda vez, que se pregunta, ¿sí un Diputado o un Concejal dure 5 periodos eso va a eliminar la corrupción?

Por otra parte, hizo alusión que el Gobierno viene hablando de realizar una Reforma Política y por tal motivo no entiende cual es la razón para que no se espere para dar una amplia discusión dentro del proyecto de la Reforma Política y no por aparte.

Por último, manifiesta que el proyecto lo que busca es castigar a las personas que trabajan y que han tenido una excelente gestión en sus regiones; cuando es el pueblo quien debe castigar la mala gestión.

4. Doctor Juan Manuel Daza - Viceministro del Interior

Manifestó que el Gobierno no ve en este proyecto como un tema en contra de la corrupción, sino, como una manera que logre la renovación de la política, el fortalecimiento de los partidos al despersonalizar el ejercicio de la política.

La preocupación que se ha tenido en este proyecto es como buscamos la renovación teniendo listas cerradas; la ciudadanía se pregunta en las calles, sí la lista cerrada terminará siendo el vehículo para que las personas se perpetúen en el poder; y termine alejando a los jóvenes de participar en la política.

V. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

El proyecto de Acto Legislativo pretende limitar la cantidad de periodos que una persona puede ocupar en una corporación colegiada de elección popular; con el

argumento que al limitarse se renuevan las corporaciones, se fortalecen los partidos y se evita la perpetuación en el poder.

Al respecto se hacen varias críticas; iniciamos indicando que limitar los periodos en las corporaciones colegiadas no logra de por sí que una corporación se renueve; ya que como se ha visto en la Corporación más grande del país que es el Congreso de la República, está se ha renovado por encima del 50%, razón por la cual sería inocua la reforma propuesta, como se observa en la siguiente tabla:

	2014 - 2018			**2018 - 2022**		
	Repiten	Nuevos	% Renovación	Repiten	Nuevos	% Renovación
SENADO	**46**	**56**	**45%**	**40**	**62**	**61%**
CÁMARA	**55**	**111**	**67%**	**49**	**117**	**70%**

Por otra parte, se estaría limitando la voluntad del elector primario al restringirle la posibilidad de elegir un buen representante; y se busca resolver un problema de la conducta humana como lo es la corrupción, con una solución como lo es la restricción de los períodos; cuando es la ciudadanía, el elector primario, quien castiga a los malos representantes en las diferentes elecciones negándoles el regreso a la corporación.

Plantear que para evitar la corrupción se deben limitar los periodos es algo ilógico, toda vez, que las instituciones no son las corruptas, son las personas que las integran las que son corruptas; por esto, lo que propone este acto legislativo es una reforma cosmética que no cambia en nada el actuar de las personas, ya que sí la persona es corrupta, entonces será corrupta 3 veces como Edil, 3 veces como Concejal, 3 veces como Diputado, 3 veces como Representante y 3 veces como Senador; cuando lo que se debe revisar es la formación ética y de principios de las personas que nos representan desde la educación brindada por parte de la sociedad, a través de la escuela como institución (preescolar, básica, media y superior) en la enseñanza de principios y valores que forman la ética de la sociedad.

Es de recordar que Colombia es un Estado democrático, participativo y pluralista; y que el poder reside en el pueblo a través de sus representantes, como lo establece nuestra Constitución Política en su artículo tercero que establece:

> *Artículo 3°. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público.* ***El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes****, en los términos que la Constitución establece. Subrayas propias.*

Razón por la cual, no se entiende cómo a través de este proyecto de Acto Legislativo se le quita el poder que tienen los colombianos cuando ejercen su derecho al voto para premiar a aquellos representantes que lo han hecho bien y para castigar a aquellos que no.

Comparto las diferentes opiniones de los compañeros que mencionaron, que limitar los periodos no es una medida que reducirá los indicadores de corrupción; tampoco, se puede decir que todas las personas que llevan más de tres (3) periodos en una corporación sean corruptas, como se pretende hacer ver a la opinión pública; cuando en la actualidad podemos encontrar a grandes personas como el Doctor German Navas Talero en la Cámara de Representantes y al Senador Jorge Enrique Robledo, que llevan más de tres (3) periodos y no se les puede indilgar algún acto ilícito.

En la actualidad, existen dos (2) mecanismos de conformación de las listas para aspirantes a cargos de elección popular como lo son la lista con voto preferente y la lista cerrada.

Las listas cerradas realmente han sido escasas en los diferentes procesos electorales, precisamente por no tener mecanismos democráticos para la conformación de la lista; y es por eso, de manera supletoria, que se creó la lista con voto preferente para individualizar al candidato con sus propuestas y poder renovar e incentivar la participación política. Pero ahora la lista cerrada, es un mecanismo que se ha querido implantar con el ánimo de fortalecer los partidos; para que se dé su aplicabilidad, se deben crear mecanismos democráticos dentro de los partidos que permitan una conformación con garantías a todos sus militantes, que inclusive, dentro sus estatutos y de conformidad con la ley, se puedan establecer porcentajes de participación que garanticen la inclusión de un número importante de candidatos líderes de diversidad de y equidad de género, lgtbi, trabajadores, etnías y de jóvenes; y de esta manera acabar con las castas políticas o grupos de poder que se van perpetuando o heredando el poder.

También, hay que establecer la responsabilidad política de los partidos por la actuación de sus militantes dentro de las corporaciones públicas, toda vez, que esta responsabilidad no debe ser individual, sino colectiva, precisamente por representar una colectividad con ideales.

Por último, se debe adelantar una Reforma Política integral, que no sólo se ocupe de la posibilidad de limitar los periodos; sino de otros temas estructurales como la conformación de las listas cerradas y financiación estatal de las campañas, etc.

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones aquí expuestas, proponemos de manera respetuosa a la Plenaria de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el 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”.**

Cordialmente,

JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara
Ponente