

**CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL**

**FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA, RESPONSABILIDAD  
POLÍTICA DE LOS PARTIDOS Y TRANSPARENCIA ENTRE LOS  
ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO.**

**Miembros de la Comisión**

**HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA**

**CARLOS IGNACIO JARAMILLO J.**

**EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT**

**VIVIANE MORALES HOYOS**

**RODRIGO NOGUERA CALDERÓN**

**HUGO PALACIOS MEJIA**

**DOLLY PEDRAZA DE ARENAS**

**Secretario académico**

**MIGUEL CEBALLOS ARÉVALO**

**BOGOTÁ, 31 DE JULIO DE 2008**

## Presentación

La Comisión de Ajuste Institucional, compuesta por un grupo de ciudadanos convocados por el Gobierno Nacional para desarrollar una gestión consultiva y *ad honorem*, fue invitada para hacer recomendaciones con toda libertad e independencia. Agradece el honroso encargo de que fue objeto y entiende que sus propuestas podrán ser acogidas o no en los proyectos que presente el Gobierno al Congreso de la República. La Comisión ha actuado dentro del espíritu de la Constitución de 1991, conservando los avances logrados por ella. Sus miembros no representan ninguna de las fuerzas políticas que actúan en el país.

Tomando en cuenta la brevedad del término del que dispuso, la Comisión se limita a formular propuestas muy concretas sobre los temas que dio a conocer a la opinión pública, en torno a la reforma política: Organización electoral, responsabilidad política y régimen sancionatorio de los partidos políticos, régimen de inhabilidades, sistema electoral, transparencia en las relaciones entre las ramas del poder, financiación de campañas, género y participación política. Otros temas, en particular los relacionados con la administración de justicia, no fueron abordados, ni fueron objeto de propuestas por parte de la Comisión.

Consciente de su responsabilidad y de la importancia de conocer opiniones de la comunidad, realizó una amplia convocatoria nacional (página Web, Facebook, invitaciones, reuniones, etc.). En desarrollo de ella recibió numerosas opiniones y sugerencias y se reunió con miembros de partidos políticos, Decanos de Facultades de Derecho y de Ciencia Política, profesores universitarios y alumnos, autoridades electorales (Registrador, Consejo Electoral, Consejo de Estado, Sección Quinta) y con dos expertos internacionalmente reconocidos en temas electorales y políticos, los Profesores Dieter Nolhen y Arturo Valenzuela. A todos ellos la Comisión agradece su concurso y expresa su especial reconocimiento a la Universidad Sergio Arboleda, sede de sus deliberaciones y a la Universidad Javeriana, instituciones que brindaron su generoso apoyo humano, académico y logístico.

El presente documento de conclusiones se acompañará de un texto explicativo de los fundamentos de las propuestas, que será publicado posteriormente por el Gobierno Nacional.

## Introducción

Las conclusiones generales que a continuación presenta la Comisión de Ajuste Institucional, parten del supuesto de que los partidos políticos tienen una importancia cardinal en los ordenamientos democráticos modernos, en la medida en que son indispensables como enlace y “acoplamiento estructural” entre la sociedad y el Estado. A través de los partidos políticos, individuos y grupos sociales pueden comunicar a las instituciones estatales sus demandas y pretensiones, de modo que éstas se tramiten y ejecuten mediante políticas públicas.

Las propuestas de la Comisión tienen dos núcleos o ejes centrales: (i) **el primero**, busca sentar bases para que los partidos políticos puedan contener las influencias de las asociaciones ilícitas sobre ellos y contar con un sustrato normativo que les permita ser actores con capacidad efectiva de “rendición de cuentas” (*accountability*); (ii) **el segundo**, está centrado en planteamientos que buscan ahondar en la democratización interna de los partidos, fortalecer las instituciones electorales, dar mayor sentido a la circunscripción nacional por medio de la especialización de algunas funciones de las cámaras, extender las acciones afirmativas (igualdad de género) al campo electoral, y, robustecer los mecanismos de transparencia en las relaciones entre los poderes públicos y acuerdos de gobernabilidad programática.

Las recomendaciones incluidas en este documento, deberán ser desarrolladas a través de la expedición de normas constitucionales, legales o reglamentarias, según el caso.

**A. PRIMER NÚCLEO DE LA PROPUESTA: MECANISMOS PARA EVITAR LA INFLUENCIA DE ASOCIACIONES ILÍCITAS EN LA POLÍTICA Y RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS (INSTRUMENTOS SANCIONATORIOS, DE PREVENCIÓN Y DE AJUSTE INSTITUCIONAL).**

**1. Régimen de responsabilidad política de los partidos.**

La Comisión propone estructurar un régimen de responsabilidad política de los partidos, que tenga como base los siguientes fundamentos:

- a. Las sanciones a los partidos políticos que tengan nexos con asociaciones ilícitas o se financien con dineros de procedencia indebida, pueden llegar hasta la disolución del partido, o la suspensión de sus actividades.
- b. El régimen de responsabilidad política de los partidos (imposición de sanciones) debe ser decidida judicialmente, con respeto al debido proceso y la garantía de la doble instancia. Se propone que sea un alto tribunal: El Consejo de Estado<sup>1</sup>.
- c. El trámite procesal debe ser eficiente (rápido) pero garantista (concentrado y oral). Dentro de él, pueden adoptarse medidas cautelares cuando sea manifiesta la violación de las causales de responsabilidad.
- d. Es necesario distinguir los casos en los cuales existe responsabilidad directa del partido por sus propios actos, de aquellos eventos en los que ésta se origina por la conducta de sus candidatos.
- e. Para efectos de la responsabilidad del partido por el hecho de sus candidatos, debe existir una estructura de imputación precisa, con base en la cual se decida claramente acerca de la responsabilidad del partido. Vgr. La infracción de los deberes de diligencia, por no haber adoptado medidas para evitar la injerencia de grupos al margen de la ley en las actividades de sus candidatos.

---

<sup>1</sup> Los comisionados Vivianne Morales y Eduardo Montealegre Lynett, consideraron que el Tribunal encargado de aplicar el régimen sancionatorio debía ser la Corte Constitucional.

- f. El sistema de responsabilidad política de los partidos debe ser autónomo, desligado de la responsabilidad penal individual. Las estructuras de responsabilidad colectiva de los partidos políticos son diferentes de la responsabilidad penal. No es posible que a partir de la responsabilidad penal, automáticamente se infiera la responsabilidad política colectiva, pues por esta vía se estarían afectando los derechos fundamentales de los partidos políticos.
- g. Se propone que el sistema esté construido por medio de reglas (las causales pueden coincidir con la descripción de conductas en los tipos penales). Por ende, debe describirse exactamente qué sanción corresponde a cada comportamiento, y señalar expresamente qué causales conducen a la disolución, o la suspensión. Por ejemplo, serían causales de disolución de un partido, entre otras, las siguientes: (i) fomentar, patrocinar o colaborar en la formación o mantenimiento de asociaciones ilícitas, o hacer parte de ellas; (ii) colocar la administración pública en las cuales tenga representación el partido, al servicio de grupos al margen de la ley; (iii) permitir que una asociación ilícita realice propaganda o actos de proselitismo a favor de un determinado partido; (iv) permitir que una asociación ilícita influya en la población para que apoyen a los candidatos del partido, o (v) financiarse con dineros provenientes del narcotráfico u otras actividades delictivas.
- h. Es aconsejable consagrar una tipología de causales de responsabilidad de los partidos, que distinga entre las actividades directas y las actividades de sus miembros, haciendo uso de normas jurídicas con estructura de reglas. Es decir, normas que claramente consagren cuál es el supuesto de hecho (la causal de responsabilidad) y la consecuencia que de ella se deriva (la sanción). La posición mayoritaria de la Comisión consideró que este sistema es ajeno a la ponderación constitucional<sup>2</sup>.
- i. Las posibles causales autónomas de responsabilidad de los partidos por actividades directas, podrían ser las siguientes:
- i. Realizar actividades institucionales, orientadas a la vulneración de los principios y valores democráticos esenciales del ordenamiento jurídico, como los señalados en la Carta Democrática de la OEA, o pretender sustituir el modelo básico de la Constitución por métodos contrarios a la Carta Política.

---

<sup>2</sup> Los Comisionados Humberto de la Calle Lombana y Eduardo Montealegre Lynett, consideraron que debía introducirse la ponderación constitucional como criterio de interpretación de todo el régimen de responsabilidad de los partidos.

- ii. No adoptar mecanismos internos de organización democrática de las actividades del partido, a pesar de los requerimientos del Consejo Nacional Electoral.
  - iii. Incumplir deberes de diligencia, control y vigilancia, o permitir conscientemente la financiación del partido y de campañas con dineros ilícitos.
  - iv. Fomentar, patrocinar o colaborar en la formación o mantenimiento de asociaciones ilícitas, o hacer parte de ellas.
  - v. Colocar la administración pública en las cuales tenga representación el partido, al servicio de asociaciones ilícitas.
  - vi. Permitir que una asociación ilícita realice propaganda o actos de proselitismo a favor de un determinado partido.
  - vii. Permitir que una asociación ilícita influya en la población para que apoyen a los candidatos del partido.
  - viii. No ejercer controles internos para evitar la presencia de candidatos que puedan tener vínculos con asociaciones ilícitas, o no adoptar las medidas necesarias para retirar o suspender a militantes del partido contra quienes aparezcan indicios graves o medios de prueba que demuestren su vinculación con asociaciones ilícitas.
  - ix. Tener un cincuenta por ciento de sus miembros elegidos a corporaciones públicas o a cargos de elección popular, condenados por pertenecer a una o varias asociaciones ilícitas.
  - x. Violar los topes de financiamiento de campañas previamente definidos y establecidos por los organismos correspondientes.
- j. Posibles causales de responsabilidad de los partidos por actividades de sus miembros. Cuando alguno de los candidatos del partido realice individualmente cualquiera de las conductas descritas anteriormente, el hecho puede serle atribuido al partido en los siguientes casos:
- i. Cuando el partido no despliegue deberes de diligencia tendientes a evitar la realización de una de estas conductas, o no adelante medidas para evitar que continúe su realización.
  - ii. Cuando el partido no inicie los procedimientos internos, tendientes a la investigación y juzgamiento de las conductas de sus candidatos.
- k. Las sanciones a los partidos van desde la imposición de amonestaciones, multas, prohibición de nuevas postulaciones para los siguientes comicios, y devolución de dineros de financiación, hasta la suspensión y la disolución del partido, y excepcionalmente la pérdida de la curul. Además, debe contener un amplio margen para la consagración de medidas reparatorias no tradicionales, como las consagradas en el sistema internacional de los derechos humanos (v.gr, medidas simbólicas de reparación, expresiones de arrepentimiento, etc.)

- l. Para fortalecer el régimen de responsabilidad de los partidos, se propone consagrar un régimen de prohibiciones y deberes. Dentro de las prohibiciones, se recomienda establecer que los partidos no pueden avalar candidatos a cargos de elección popular, cuando estos pertenezcan al núcleo familiar más cercano de una persona elegida a un cargo público y condenada por vínculos con asociaciones ilícitas, y existan serios elementos de juicio de que podrían aprovechar esas organizaciones para fines electorales. El Consejo Nacional Electoral velará por el cumplimiento estricto de esta prohibición y su incumplimiento generará responsabilidad política para el partido. Deberá ser objeto de sanción de conformidad con los principios que consagre una ley estatutaria. Habrá pérdida de investidura, para el elegido que quebrante esta prohibición.
- m. Se recomienda incluir en el artículo 108 de la Constitución, una regla según la cual la inscripción de cada candidato sea avalada por el representante legal del partido en la respectiva circunscripción electoral, previa aprobación de la mayoría de los miembros de un consejo ético compuesto por no menos de nueve afiliados, elegidos según dispongan los estatutos. Si quienes otorgan o quienes aprueban el otorgamiento de un aval, obran a sabiendas de que el avalado participaba en actividades económicas ilícitas organizadas con terceros, o a favor de grupos armados, responderán por ello en la forma prescrita en la ley.
- n. En atención a los principios universales en materia sancionatoria, se sugiere que el régimen de sanciones a los partidos políticos no opere retroactivamente.

## **2. Instrumentos de prevención para evitar la influencia de asociaciones ilícitas en la actividad de los partidos políticos.**

Igualmente, se propone la estructuración de diversos mecanismos de prevención, con el objeto fundamental de blindar el funcionamiento y las actividades de los partidos políticos. Estas medidas tienen funcionalmente el propósito de evitar la injerencia de asociaciones ilícitas, en las labores de los partidos. Para ello, resulta apropiado implementar las siguientes herramientas en aspectos relacionados con las funciones preventivas del Consejo Nacional Electoral y la extensión del régimen de inhabilidades:

### **a. Funciones preventivas del Consejo Nacional Electoral**

- i. Dar al Consejo Nacional Electoral facultades para ordenar la revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o de cargos de elección popular. Tal potestad podrá operar cuando existan elementos probatorios que permitan inferir de forma ostensible, la existencia de conductas que den lugar a la responsabilidad de los partidos.

- ii. Dotar a esta institución, con potestades que lo faculten para ordenar la revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas, cuando existan elementos probatorios que permitan inferir que están incurso en causales de inhabilidad.
- iii. Otorgar al Consejo Nacional Electoral mayores funciones de reglamentación, inspección y vigilancia, tanto sobre la persona jurídica de los partidos, como en el ejercicio de su objeto y actividad.
- iv. También podrían conferirse estas mismas competencias, respecto de los directivos, candidatos y campañas electorales. Todo lo anterior, con la finalidad suprema de asegurar una eficaz transparencia en el ejercicio de las funciones de los partidos, de sus directivos, candidatos y campañas electorales, y de los principios de transparencia y democratización. Valga aclarar que la competencia del Consejo Nacional Electoral, en materia de imposición de sanciones, será de carácter residual. Es decir: conocerá de todas las causales de responsabilidad, no asignadas expresamente al Consejo de Estado.
- v. Se propone elevar a rango de norma constitucional, como principios rectores y deberes de los partidos, directivos y candidatos, la transparencia, la objetividad, la moralidad, la democratización y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos. El objeto de esta medida es fortalecer y fundamentar el poder de inspección y vigilancia del Consejo Nacional Electoral en los partidos políticos.

**b. Extensión del régimen de inhabilidades.**

Se propone adicionar el texto del artículo 122 Superior, de acuerdo a la modificación introducida por el artículo 1º del Acto legislativo 1 de 2004, para inhabilitar a quienes “en cualquier tiempo” hayan sido condenados mediante sentencia ejecutoriada por vínculos con asociaciones ilícitas, con el objeto de que queden incurso en una causal de inelegibilidad intemporal, absoluta y general, para el ejercicio de funciones públicas en todas sus modalidades. No podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente o por interpuesta persona, contratos con el Estado.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Los Comisionados Viviane Morales Hoyos y Eduardo Montealegre Lynett no están de acuerdo con inhabilidades intemporales y retroactivas.



### **3. Instrumentos de rediseño institucional de los partidos, tendientes a evitar la influencia indebida de asociaciones ilícitas en la política y a crear mecanismos que faciliten los procesos de responsabilidad política.**

En armonía con el régimen de responsabilidad política de los partidos y con los instrumentos de prevención, es esencial la implementación de medidas relacionadas con el rediseño institucional de partidos. Estas tendrán una vinculación especial con los componentes de (i) democratización (ii) financiación, (iii) listas de los partidos (iv) régimen de bancadas (v) doble militancia y (vi) prohibición del régimen de suplencias.

#### **a. Democratización**

Se recomienda exigir que la organización interna de los partidos cumpla con los siguientes requisitos mínimos: (i) Elección participativa y democrática de candidatos (ii) limitar el tiempo de permanencia de sus directores en los cargos respectivos; (iii) determinar que las personas que dirigen los debates sobre voto de bancada, organización de consultas y relaciones con el gobierno, sean distintas de las que ordenan el gasto y manejan los recursos del partido. Deben crearse reglas que aseguren la independencia entre estos dos grupos; (iv) evitar que los directores de los partidos tengan la facultad de designar a quienes deben participar en la decisión de reelegirlos, removerlos o confirmarlos en sus cargos.

#### **b. Financiación**

En el componente específico de financiación de partidos, se propone trasladar y adaptar a las demás elecciones, la normatividad específica que fue diseñada para la elección del Presidente con ocasión de la reforma constitucional que aprobó la reelección. En otras palabras, las elecciones para el Congreso y para las entidades territoriales, podrán regirse por los siguientes criterios.

- i. La financiación debe canalizarse, por regla general, a través de los partidos, eliminando en lo posible que ella se dirija a los candidatos, salvo en el caso de candidaturas independientes respecto de las cuales se deben establecer controles adicionales.<sup>4</sup>
- ii. La financiación de los partidos no debería tener como base exclusiva principios proporcionales (v.gr. fuerza electoral). Sobre este punto, resulta importante introducir correctivos como el de igualdad entre contendientes.

---

<sup>4</sup> El Comisionado Hugo Palacios advierte que no es clara la conveniencia de esta regla en el supuesto del voto preferente.

- iii. Es aconsejable que el sistema de financiación tenga un carácter mixto. Es deseable que los recursos públicos superen como mínimo, el 50%
- iv. Para permitir que los partidos puedan realizar sus campañas, puede crearse un sistema de anticipos equitativo por medio de una financiación estatal previa. Su operación y utilización podrá fundamentarse a partir de los votos adquiridos por el partido en elecciones anteriores, en un número de firmas determinadas en el caso de nuevos partidos, o en la constitución de pólizas de seriedad.
- v. Los anticipos podrán coexistir con la reposición posterior, con el objeto de respetar el derecho a la igualdad. Sobre todo porque la Corte Constitucional ha aclarado que los partidos o candidatos no están obligados a reembolsar, en aquellos eventos en los cuales cumplan con la votación mínima dispuesta. Para estos efectos, es imprescindible también la existencia de medidas que armonicen los métodos de financiación previos y posteriores. En otras palabras, quienes no hayan obtenido financiación anterior, recibirán más dinero en la reposición.
- vi. En cualquiera de los casos antes señalados, el derecho a la reposición surgirá cuando se obtenga por lo menos un 4% de los votos válidos depositados. La razonabilidad de esta medida radica en la necesidad de impedir que la financiación estatal, se convierta en un incentivo para la dispersión de los partidos.
- vii. En lo relacionado con la financiación de las campañas, se propone una reforma constitucional a fin de permitir que las personas jurídicas, los grupos y conglomerados, puedan contribuir a la financiación de las campañas en todo tipo de elecciones. Esta opción es deseable, especialmente porque las personas jurídicas, en donde existe una mayor institucionalización del manejo financiero, pueden ser mejor controladas.
- viii. Con todo, los topes previstos para la financiación que pueden realizar las personas naturales, deberá aplicarse también para las personas jurídicas y para los grupos económicos.
- ix. Para el manejo de los dineros de las campañas políticas por parte de los partidos, es conveniente implementar un sistema de cuenta única, similar a aquel consagrado en la ley 996 de 2005<sup>5</sup>. En esa oportunidad, se observó que la cuenta única produjo resultados benéficos, en términos de transparencia y control de los recursos.
- x. En el mismo sentido, también debe implementarse para todo tipo de elecciones, un sistema dual de auditoría interna y externa, similar al establecido en la ley 996 de 2005. En ambos casos, la auditoría tendrá como finalidad principal, asegurar y garantizar el manejo de los ingresos y los gastos de la campaña.

---

<sup>5</sup> Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.

- xi. Para efectos de lograr la democracia interna en la selección de los directivos y candidatos de los partidos, se propone que un 10% del Fondo de Partidos esté comprometido y destinado para este fin. El Consejo Nacional Electoral podrá ser la entidad que vele por la efectividad en la implementación de medidas concretas tomadas en este sentido, y especialmente observará que éstas prevean (i) el favorecimiento de la presencia de minorías en las estructuras partidarias y (ii) la implementación de medidas de género.
- xii. Es deseable que la base de donantes de los partidos políticos se amplíe y tenga topes determinados, a fin de evitar la concentración de donaciones en pocas personas, y por esta vía permitir la realización de los valores democráticos. Se propone en este punto un sistema de incentivos, en el cual el Estado adquiriera el compromiso de realizar aportes económicos al partido, de acuerdo al número de pequeñas donaciones individuales. Por ejemplo, puede establecerse que por un determinado monto recibido por el partido, el Estado aportará una suma igual o una fracción de ésta, dentro de los topes establecidos.
- xiii. Así mismo, para un adecuado control del financiamiento de los partidos políticos, se propone que en todas las elecciones sea designado un gerente de campaña y sus respectivos subgerentes en cada uno de los departamentos. Éstos tendrán serias responsabilidades respecto del cumplimiento de las normas. Con todo, debe advertirse en este punto, que la responsabilidad del gerente, no elimina o disminuye la del candidato, el auditor o el tesorero. Todos deberán responder solidariamente, en aspectos relacionados con la oportuna rendición de cuentas y el cumplimiento de los mandatos legales, de forma similar a como lo prevé el artículo 19 de la ley 996 de 2005.
- xiv. En el artículo 109 de la Constitución se recomienda añadir una prohibición a las personas naturales o jurídicas para aportar, directamente o por interpuesta persona, recursos a las campañas o candidatos para corporaciones de elección popular, Presidencia de la República, alcaldías o gobernaciones, cuando sus ingresos, en el año anterior a una elección, hayan provenido en más del 20% de contratos o de subsidios estatales; o cuando administren recursos públicos o parafiscales; o cuando tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales, negocios de comunicaciones o juegos de suerte y azar.
- xv. Igualmente se sugiere consagrar una prohibición que les impida intervenir de cualquier manera en la elección o nombramiento de los servidores públicos que deban otorgar tales contratos, licencias o permisos, y en las de quienes deban controlar su ejecución o desempeño.
- xvi. La violación de las disposiciones a las que se refieren los dos párrafos anteriores, podrá dar lugar a la caducidad de los contratos, la revocación de las licencias o permisos y a la pérdida de las investiduras de quienes hayan ocasionado, buscado o aceptado la infracción, sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley.

- xvii. Se sugiere prohibir las donaciones de personas extranjeras para la financiación de campañas electorales.
- xviii. Para buscar mayor equidad en la difusión del mensaje político y abaratar el costo de las campañas, proponemos la eliminación de los avisos pagados en televisión, manteniendo eso sí los espacios para uso de los partidos y candidatos en un esquema de repartición equitativa.
- xix. En materia de información veraz e imparcial, la Comisión valora el avance en esta materia propiciado tanto por la ley 996, declarada constitucional por la Corte en este punto, en el sentido de dar garantías, tanto a favor de los partidos como de los ciudadanos, de acceso a información veraz e imparcial sobre la actividad política. La puesta en vigor de instituciones como los informes semanales al Consejo Nacional Electoral sobre el cubrimiento de campañas generó una aguda polémica. Es recomendable retomar el punto, para que la norma no se quede escrita. No se trata de establecer algún tipo de censura, prohibida por nuestra Constitución. Pero sí de brindar información sobre el cubrimiento de las campañas por parte de medios de comunicación que, además de su importancia superlativa en el terreno de las comunicaciones contemporáneas, disfrutan de una concesión estatal, la cual genera responsabilidades especiales.

**c. Listas cerradas y bloqueadas**

Con el propósito de buscar mayor cohesión y disciplina interna de los partidos y hacer más transparente su financiación, se recomienda:

- i. Suspender la figura del voto preferente, por un periodo de dos elecciones (8 años). En otras palabras, se propone volver a un sistema de listas cerradas y bloqueadas. Con todo, en caso de implementar una medida como estas, es imprescindible hacer más rigurosas las exigencias establecidas en el artículo 108 Superior, en el sentido de obligar a los partidos a tener una mayor organización democrática interna<sup>6</sup>
- ii. Hacer obligatorio que la escogencia de sus candidatos, obedezca a procesos democráticos internos. La Comisión considera deseable vincular el reconocimiento y mantenimiento de la personalidad jurídica de un partido, a que se establezcan tales procedimientos en sus estatutos y a su vigencia en la práctica. Los miembros de un partido que se sientan lesionados porque éste no respeta las reglas democráticas, deben tener la posibilidad de hacer efectivo su derecho ante las autoridades electorales.

---

<sup>6</sup> El comisionado Hugo Palacios Mejía, recomienda mantener el voto preferente.

**d. Régimen de bancadas<sup>7</sup>**

Con el fin de modificar el comportamiento de los partidos en el Congreso y facilitar acuerdos de gobernabilidad se recomienda:

- i. La determinación de un número mínimo de congresistas para conformar bancadas, integrado por los miembros elegidos de un mismo partido o un grupo de parlamentarios con afinidades políticas, ideológicas y programáticas.
- ii. Prohibir que los miembros de un mismo partido político conformen bancadas separadas. Pero puede preverse la existencia de bancadas mixtas, integradas por los congresistas que no se incluyan voluntariamente en algunas de las bancadas creadas.
- iii. Modificar el reglamento del Congreso, especialmente en el punto relacionado con las facultades de los voceros, su participación en la presentación y discusión de proyectos de ley, en la fijación del orden del día y en los debates de control político.
- iv. Implementar el voto público y nominal como regla general, a fin de permitir el control por parte de los partidos políticos y asegurar la responsabilidad de los miembros de las bancadas.

**e. Doble militancia**

Para mantener la disciplina interna de los partidos y la transparencia ante el elector, es necesario ampliar la regulación del llamado “transfugismo” y definir y regular lo relacionado con la militancia en los partidos. En este punto se plantean tres recomendaciones:

- i. La prohibición constitucional de afiliación simultánea a más de un partido, establecida en el artículo 107 Superior, deberá ser más exigente y tener un mayor alcance. Se propone que la regla constitucional también obligue a los militantes de un partido a afiliarse formalmente a él.
- ii. Así mismo, se sugiere prohibir que los dirigentes y miembros de corporaciones públicas elegidos por un partido, apoyen candidatos de otros partidos que no hayan sido avalados por su partido.

---

<sup>7</sup> En materia de Régimen de Bancadas, la Comisión valoró especialmente el “trabajo multi-institucional auspiciado por la Fundación Konrad Adenauer”

- iii. Se recomienda establecer que si un miembro de una corporación pública decide presentarse a la siguiente elección por un partido distinto, debe renunciar a la curul ciento veinte días antes de la fecha de la inscripción.

**f. Régimen de suplencias<sup>8</sup>**

A fin de eliminar las anomalías a que ha dado lugar la utilización indebida del sistema de reemplazos en el Congreso, la Comisión presenta las recomendaciones que se señalan a continuación, las cuales tienen, además, la virtualidad de producir un efecto similar al que se mencionaba en las controversias sobre “silla vacía”.

- i. Incorporar al régimen constitucional, una disposición basada en el texto original de la Constitución de 1991 y del referendo votado en el año 2003, en donde estaba previsto que los miembros de las corporaciones públicas por regla general, no tendrían suplentes.
- ii. El reemplazo sólo será posible cuando la vacancia esté ocasionada por (a) muerte, (b) incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo o (c) renuncia justificada. Si bien en los casos de renuncia voluntaria no justificada, no cabrá la suplencia, tampoco será causal de pérdida de investidura. No es justificada una renuncia cuando se haya iniciado una investigación judicial contra el congresista.
- iii. La alegación de incapacidades no justificadas o cualquier acuerdo que se haga con intención, o que produzca como efecto la renuncia del titular a su curul para abrirle camino a quien haya de sustituirlo, será causa de pérdida de investidura para las partes involucradas.
- iv. Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el gobierno deberá convocar a elecciones para llenar las plazas vacantes.
- v. La reforma que se sugiere, se aplicará a las situaciones de vacancia que se presenten con posterioridad a la vigencia del acto legislativo.

---

<sup>8</sup> El Comisionado Rodrigo Noguera Calderón deja claridad sobre la necesidad de que las vacantes que pudieran quedar con motivo de la vinculación transitoria, mediante una medida de aseguramiento, o de manera definitiva a través de una condena dentro de un proceso penal de un miembro de una corporación de elección popular, pueden ser provistas por el mismo partido político en forma transitoria o definitiva, hasta tanto se determine judicialmente la responsabilidad del mismo, por las actuaciones de sus miembros elegidos. El comisionado considera que de esta forma, se asegura y conserva el principio general de la distinción entre la responsabilidad personal y colectiva.

**B. SEGUNDO NÚCLEO DE LA PROPUESTA: OTROS INSTRUMENTOS DE REAJUSTE INSTITUCIONAL, TENDIENTES A LA DEMOCRATIZACIÓN INTERNA DE LOS PARTIDOS, FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA GENERAL ELECTORAL, EXTENSIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS (IGUALDAD DE GÉNERO EN MATERIA DE ELECCIONES), NUEVOS MECANISMOS PARA LOGRAR LA TRANSPARENCIA ENTRE LAS DIFERENTES RAMAS DEL PODER PÚBLICO Y GOBERNABILIDAD PROGRAMÁTICA.**

Es evidente que las anteriores propuestas requieren de otros ajustes institucionales. Entre estos, se proponen cambios relacionados con el umbral, medidas concretas para favorecer la participación de género y fomentar la igualdad, y cuestiones relacionadas con la circunscripción nacional y la especialización de las cámaras. Igualmente, se plantean un rediseño del Consejo Nacional Electoral y la Registraduría; garantías que aseguren la operación correcta del sistema de pesos y contrapesos; y los acuerdos programáticos de gobernabilidad.

**1. En materia de partidos políticos**

**a. Umbral**

Con el objeto de lograr un equilibrio entre la estabilidad y el orden que ofrece un sistema con pocos partidos y el dinamismo y la apertura política que caracteriza un sistema que facilita el ingreso a numerosos partidos, se recomienda introducir una reforma a la Constitución reduciendo de 2% a 1.5% el umbral de votos válidos para Senado o Cámara, para otorgar personería jurídica a los partidos políticos.

Sin embargo, es aconsejable mantener el umbral del 2% para acceder a escaños en el Senado, o el 50% o el 30% del cuociente electoral en Cámara de Representantes, pues como quedó demostrado en la elección de 2006, esta figura controló la excesiva fragmentación de los partidos.

Además, se recomienda regular de manera más exigente la posibilidad de representación política de los “grupos significativos de ciudadanos”; al mismo tiempo, suprimir la distinción entre movimientos y partidos políticos, para que todos queden sometidos al régimen de estos últimos.

**b. Género e igualdad en la participación política**

En Colombia, la participación de la mujer en cargos de representación y dirección política es baja. Sin dejar de reconocer que las raíces de este problema son complejas y responden

en parte a barreras culturales, la adopción de una cuota mínima de género, tanto en la legislación electoral de un amplio número de países, así como en varias instituciones supranacionales, ha sido eficaz para lograr una mayor equidad en esta materia. Por lo anterior se sugiere:

- i. Incorporar medidas concretas que favorezcan la igualdad en la participación política, promoviendo la de género.
  - ii. Establecer acciones afirmativas de género, de forma tal, que durante dos elecciones generales a corporaciones públicas, de cada tres candidatos, uno sea mujer.
- c. Circunscripción Nacional y especialización de las cámaras.<sup>9</sup>**

En este punto, es recomendable que siga manteniéndose la circunscripción nacional para el Senado, a fin de dar oportunidad de representación a opiniones e intereses no vinculados en forma exclusiva a una región; y que se fortalezca la representación territorial en la Cámara de Representantes. Para ello se propone:

- i. Distinguir y especializar algunas funciones de las cámaras, de forma tal que éstas tengan carácter “preferencial”. Lo anterior implicará que en la cámara de preferencia, el proyecto será aprobado en Comisión y en plenaria. En la otra cámara, sólo se aprobará en plenaria.
- ii. Las funciones preferenciales del Senado, serán aquellas relacionadas con la aprobación de tratados, y con el Plan Nacional de Desarrollo.
- iii. La Comisión recomienda que se modifique el artículo 339 de la Constitución, en el sentido de precisar que el Plan Nacional de Desarrollo debe constar de tres partes, a saber: unas metas fiscales, cuantitativas, vinculantes y verificables cada año; una parte general, y un Plan de Inversiones. Las metas fiscales deben referirse a la reducción del déficit fiscal, o a la obtención de un superávit, según el caso. La primera parte debe referirse también al monto relativo del endeudamiento público, al empleo y a los supuestos, métodos y sistemas de contabilización que se hayan empleado, los cuales deben ser compatibles con los que utilicen los organismos públicos internacionales de los que haga parte Colombia. Las metas fiscales de cada plan podrán variarse en condiciones excepcionales durante su vigencia.

---

<sup>9</sup> Los Comisionados Rodrigo Noguera Calderón y Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo recomiendan una circunscripción mixta para la integración del Senado, buscando proteger una representación más genuina de carácter regional.



Para asegurar que las metas fiscales sean vinculantes, se recomienda señalar que, (i) así como el artículo 341 dispone que el plan nacional de inversiones “tendrá prelación sobre las demás leyes”, la parte del Plan relativa a las metas fiscales incluidas en el Plan tiene prelación sobre las leyes de presupuesto, de financiamiento y sobre las que decreten gastos. Esto es, que estas últimas se aplicarán solo en cuanto resulten compatibles con aquellas; (ii) la creación de una acción ciudadana nueva, ante la Corte Constitucional, en donde, dentro de ciertos límites y previo un debate probatorio controvertido, se asegure la efectividad de esta prelación<sup>10</sup>; y (iii) que ante el incumplimiento de las metas, se inicie proceso de censura al Ministro de Hacienda y Crédito Público, ante ambas cámaras, para que justifique, si es del caso, el hecho.

Se sugiere que el Gobierno busque para el Plan, antes de presentarlo, el apoyo de los diversos partidos representados en el Congreso. Sólo tendrían participación en el Gobierno los partidos así comprometidos. Así se lograría una “gobernabilidad programática”.

- iv. Se proponen también funciones preferenciales de la Cámara, referidas especialmente a temas de presupuesto e inversión. En el artículo 344 podría establecerse que la “Ley orgánica del presupuesto” contenga los criterios y procedimientos con los cuales se escogerán los proyectos de inversión de largo plazo; y los criterios para financiarlos, en el entendido de que, si se contrata deuda pública, será solo para financiar tales proyectos.
- v. Se sugiere incluir en el artículo 344, la obligación del gobierno de mantener una lista actualizada de los proyectos de inversión que cumplan los criterios previstos en la “Ley orgánica del presupuesto”, con base en sus propias iniciativas o las que hagan llegar los partidos. Y que la Cámara de Representantes, por iniciativa de los partidos o del gobierno, pueda incluir en los presupuestos anuales proyectos específicos de inversión, sin que al hacerlo pueda ocasionar que el presupuesto resulte incompatible con las metas fiscales cuantitativas del “Plan de Nacional de Desarrollo”.
- vi. Será una facultad de la Cámara, aprobar el proyecto de presupuesto anual, o los plurianuales cuando la “ley orgánica” así lo disponga. Al Senado sólo le corresponderá aprobarlo en plenaria.

---

<sup>10</sup> El comisionado Eduardo Montealegre Lynett considera innecesaria la creación de esta figura, pues considera que la acción pública de inconstitucionalidad es suficiente para resolver este tipo de controversias. Adicionalmente, estima que el diseño de la figura limitaría las competencias de la Corte y sus facultades de modulación de sentencias. También consideró, que no es conveniente trasladar a los procesos de control constitucional, el esquema de contradicción probatoria, propio de los procesos ordinarios.

## 2. Organización Electoral<sup>11</sup>:

Aún cuando es necesario efectuar céleres y concretos ajustes en materia de la organización electoral, la Comisión recomienda mantener las instituciones vigentes, razón por la cual sugiere la preservación de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral y las competencias del Consejo de Estado, sección quinta, con los ajustes que se describen en seguida.

### a. Registraduría Nacional del Estado Civil.

Se recomienda que la Registraduría Nacional del Estado civil sea una entidad autónoma y con independencia administrativa y financiera, con las siguientes funciones:

- i. Elaborar los calendarios electorales, bajo la veeduría que podrán ejercer tanto los partidos políticos, como el Consejo Nacional Electoral. Aquellos podrán ejercerla, pero sin entorpecer u obstaculizar el desarrollo normal del proceso electoral.
- ii. Depurar y elaborar el censo electoral y actualizarlo periódicamente para cada elección en armonía con el Archivo Nacional de Identificación. Se propone que el censo -cero- sea elaborado sobre la base de quienes votarán en el 2010, más quienes se inscriban para las elecciones del 2011, todo lo cual en el supuesto que para diciembre 31 de 2009 termine el proceso de renovación de las cédulas, conforme se ha anunciado. De esta manera, podrá contarse con un censo decantado y actualizado, muy al contrario de lo que hoy sucede, con las graves secuelas para la democracia derivadas de tener un registro poco fiable, transparente y actual.
- iii. Incorporar al proceso electoral el uso de nuevas tecnologías, normas de calidad y mecanismos de control, en orden a mejorar el funcionamiento de los procesos electorales y de participación ciudadana, en forma tal que garantice la seguridad y ante todo la preservación y autenticidad del voto y los resultados electorales. Lo importante, en síntesis, es que se avance definitiva y decididamente en el voto electrónico, y en todos los procedimientos tecnológicos que aseguren unas elecciones más pulcras y, por ende, veraces, amén que desprovistas de las vicisitudes que hoy encarna el proceso eleccionario.
- iv. Crear mecanismos que faciliten y hagan mucho más sencilla la identificación de los candidatos en los procesos electorales, como quiera que un número apreciable de votantes suelen confundirse al momento de sufragar, elevándose de este modo el voto nulo.

---

<sup>11</sup> El comisionado Humberto de la Calle Lombana no fue partidario de la concepción aquí plasmada. Para él, no se justifica en la actualidad la separación tajante entre la Registraduría y el Consejo Nacional Electoral, la cual ha dado lugar a serias disfuncionalidades en la Organización Electoral. La Registraduría debe obrar en armonía con el Consejo Nacional Electoral y debe desarrollar las políticas que dicta este órgano colegiado, el cual debe ser el máximo rector de la organización electoral.

- v. Abstenerse, de plano, de inscribir candidaturas, cuando no se acompañe a las mismas pruebas documentales auténticas de los antecedentes penales, disciplinarios y fiscales de los candidatos. En aquellos eventos en los cuales un candidato tenga algún tipo de antecedentes como los señalados, también rechazará la inscripción. Esta función la ejercerá sin perjuicio de la facultad que tiene el Consejo Nacional Electoral, para revocar aquellas inscripciones que no reúnan los requisitos aludidos, la que también deberá fortalecerse, con miras a que se torne más efectiva y expedita.
- vi. Divulgar, de modo amplio y masivo, conforme lo regule la Ley o normatividad pertinente, las hojas de vida de los candidatos a corporaciones públicas, con el objeto de permitir a la comunidad que pueda conocer la experiencia de los candidatos, al igual que opinar acerca de la idoneidad de los mismos a través de los mecanismos y vías que se establezcan para dicho efecto.
- vii. Sustituir el sistema de designación de jurados, dado que el actual no garantiza la transparencia en las elecciones, especialmente por su origen y por su falta de capacidad técnica, pues en este caso reina un claro desconocimiento de lo en realidad implica ser jurado, y de la relevancia de la función asignada, lo que repercute muy negativamente en el proceso electoral, como quiera que propicia frecuentes yerros e inexactitudes. La recomendación consiste en crear un Servicio Electoral Permanente para la conformación de las listas de jurados. Este sería convocado para cada elección, con carácter remunerado, y de acuerdo a la lista de inscritos y aceptados, según sorteo realizado por el Registrador Nacional del Estado Civil.
- viii. Centralizar en la Registraduría Nacional, el manejo y la conservación de los documentos y de las pruebas que puedan servir para resolver las diferencias y controversias electorales, con el fin de permitir que ulteriormente puedan ser apreciadas o valoradas cabalmente por parte de las autoridades. Además, para garantizar que el proceso de digitalización documental se haga técnica y oportunamente, deberá crearse una especie de unidad especial con dicha finalidad, en razón de que la tardanza de la justicia electoral, entre otras razones, se debe a que las pruebas no siempre se remiten a tiempo ni adecuadamente.
- ix. Fomentar, de manera más decidida, la cultura y la pedagogía electorales, para lo cual deberán adelantarse campañas sistemáticas a nivel nacional, en clara sintonía con otros organismos y entes interesados en ello (Ministerios, Procuraduría, etc.). En esta misma dirección, la Ley estimularía la capacitación electoral a través de un porcentaje de la financiación de los partidos, en cuyo caso bien podría consolidarse el Centro de Estudios para la Pedagogía Democrática y Electoral.

**b. Consejo Nacional Electoral.**

Se recomienda modificar el sistema de elección del CNE, con el objeto de ‘despartidizar’ su origen, pues en la actualidad sus miembros son nombrados por el Congreso de la República en pleno, previa postulación de los partidos políticos (art. 264, C.P), aspecto éste que, en general, ha generado frecuentes críticas. Para tal efecto, la Comisión sugiere que para su nombramiento se sigan las mismas reglas existentes en la actualidad para la designación del Registrador Nacional del Estado Civil, dada la unidad temática reinante en la materia objeto de examen (art.266, C.P.).

De aceptarse la anterior recomendación, también se recomienda que el Consejo Nacional Electoral , tenga las siguientes funciones adicionales:

- i. Conocer a petición de parte de los procesos de impugnación, u oficiosamente de la inscripción de candidaturas presentadas por los partidos políticos o grupos significativos de ciudadanos, a efecto de ordenar su revocatoria cuando se demuestren que estos han estado incurso en inhabilidad o incompatibilidad constitucional o legal al momento de la inscripción, garantizando en todo caso el debido proceso.
- ii. Realizar el escrutinio general y definitivo de toda la votación nacional. Tendrá la facultad para declarar la elección y expedir las credenciales a que haya lugar. Para el adecuado cumplimiento de sus funciones, estará en capacidad de revisar y revocar los escrutinios de las comisiones o de sus delegados, en aquellos casos en que no se ha concedido recurso alguno antes sus delegados o el mismo Consejo Nacional Electoral.
- iii. Resolver, en forma definitiva, las reclamaciones que se presenten contra los escrutinios por las causales hoy contenidas en el artículo 192° del Código Electoral, las cuales deben reformularse, a fin de modernizarlas y actualizarlas. Los actos expedidos en el ejercicio de esta función, vale decir, los que resuelven las reclamaciones originadas en tal artículo, no serán susceptibles de acción alguna ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Con esto se pretende contribuir a descongestionar la sección quinta del Consejo de Estado, en aras de que esa sección oriente su competencia a resolver las controversias que se susciten sobre los actos administrativos electorales, exclusivamente por las causales de nulidad contenidas en el Código Contencioso Administrativo. Estas causales deben ser objeto de revisión y de adecuación a las nuevas situaciones de derecho a que hoy están sujetos tales actos administrativos.

- iv. Adoptar medidas concretas para velar por el cumplimiento de las acciones afirmativas de género, en el entendido de que durante dos elecciones generales a corporaciones públicas, de cada tres candidatos uno debe ser mujer.
- v. Vigilar el riguroso cumplimiento de todos y cada uno de los deberes impuestos a los partidos y candidatos a lo largo del presente documento, al igual que todas las prohibiciones e inhabilidades en él establecidas, aspectos éstos que revisten cardinal relevancia, tanto más si se pretende fortalecer a los partidos, insustituible pilar de la democracia moderna.
- vi. Hacer especial énfasis en la función preventiva, sin perjuicio de la adopción de los correctivos pertinentes, llegado el caso, para lo cual se le dotará de especiales y eficaces herramientas encaminadas a estimular la prevención de conductas lesivas para la estabilidad democrática.
- vii. Siguiendo la recomendación enviada a la Comisión por parte del Consejo de Estado, Sección Quinta, se propone fortalecer con precisión las responsabilidades en el control y vigilancia de carácter administrativo en materia electoral, que corresponden al Consejo Nacional Electoral. A esta entidad le competará conocer y decidir sobre las reclamaciones relacionadas con irregularidades referidas a votos, votantes y escrutinios. Este procedimiento será un requisito de procedibilidad, para ejercer la acción de nulidad electoral ante la jurisdicción contencioso administrativa.
- viii. Se propone fortalecer la unidad de reacción inmediata creada para las elecciones de 2007, dotándola de recursos logísticos para luchar efectivamente contra la delincuencia electoral.

### **3. Preservación de la legitimidad del sistema democrático: Transparencia en la operación de los “pesos y contrapesos”:**

Finalmente, respecto de algunos temas del sistema de pesos y contrapesos, la Constitución contiene un modelo muy elaborado, fundado en la separación y el control. Con todo, para armonizar el sistema con las propuestas antes sugeridas, se proponen algunas modificaciones que mejoren su funcionamiento.

Con ciertas excepciones, se recomienda consagrar prohibiciones para aquellos servidores públicos en todos los órganos del Estado que tienen la facultad de postular o de elegir a otros, o la de juzgarlos o censurarlos; y para los servidores públicos que han sido postulados o elegidos por otros, o que pueden ser juzgados o censurados por ellos. Lo anterior, a fin de preservar la independencia entre servidores públicos de las diversas ramas del poder, y dar operatividad al sistema de “pesos y contrapesos”. Con ciertas excepciones, se propone (i)

extender las prohibiciones actualmente existentes en la Constitución en materia de provisión de empleos, consagradas en los artículos 126 y 268. Así mismo, extenderlas a la celebración de contratos en forma directa, y a la producción de actos administrativos de carácter particular y discrecional.

**a. Designación de parientes, y de personas que intervinieron en la designación propia.**

Se recomienda, en relación con la primera parte del artículo 126 de la Constitución, que también se prohíba a los servidores públicos **postular o elegir** a personas vinculadas (por los mismos lazos enunciados allí) con los servidores públicos que fueron competentes para intervenir en su designación.

**b. Prohibición de injerencias indebidas en la Contraloría.**

La Comisión recomienda modificar el numeral 10 del artículo 268 de la Constitución, para que, además, se prohíba a quienes forman parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos, contratos o actos administrativos, en su despacho.

**c. Prohibición de dar empleo a los magistrados de las Cortes.**

Para asegurar la igualdad de trato, se recomienda extender la prohibición de dar empleo a los magistrados de la Corte Constitucional, a todos los demás magistrados de las altas Cortes. En otras palabras, el Gobierno Nacional no podrá conferir empleo a los magistrados de la la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo Nacional Electoral durante el período de ejercicio de sus funciones ni dentro del año siguiente a su retiro

**d. Prohibición a los servidores públicos que pueden postular o elegir a otros, o juzgarlos o censurarlos.**

Se propone prohibir a quienes tengan la facultad de intervenir en la postulación o elección de otros servidores públicos, dar, en forma directa o por interpuesta persona, recomendaciones personales y políticas para empleos, contratos o actos administrativos particulares en los despachos de estos. Esta misma prohibición aplicará a los servidores públicos que tienen la facultad de juzgar o censurar a otros, acerca de empleos, contratos o actos administrativos particulares en los despachos de quienes pueden ser objeto de juzgamiento o censura.

**e. Prohibición a los servidores públicos que pueden ser postulados o elegidos, juzgados o censurados por otros.**

- i. Se recomienda modificar la parte final del artículo 126 de la Constitución para que también se prohíba a los servidores públicos intervenir, en forma directa o por interpuesta persona, para que se contrate en forma directa, en las entidades a su cargo, a personas vinculadas por los mismos lazos (descritos en la primera parte del inciso) con aquellos servidores públicos que son competentes para intervenir en su designación, o para juzgarlos o censurarlos; y que se les prohíba producir a favor de aquellas o estas personas actos administrativos discrecionales particulares.
- ii. Se propone que en materia de sanciones, la violación de las prohibiciones dé lugar a la pérdida del cargo o de la investidura, a la caducidad de los contratos y a la nulidad o revocación de los actos administrativos, sin perjuicio de las demás que determine la ley.
- iii. Las anteriores reglas no procederán si el servidor público actúa (i) por obligación constitucional o legal; o (ii) para permitir el uso de bienes y servicios que se ofrecen al público en general; o (iii) cuando deba hacerlo para atender a una solicitud que se le haya formulado por escrito en uso del derecho de petición; o (iv) cuando deba producir actos administrativos reglados; (v) cuando se trate de la celebración de contratos con quienes han sido seleccionados por medio de procedimientos que permitan la competencia con otras personas interesadas.

**f. Cabildeo**

- i. Se sugiere en materia de cabildeo, que quienes asisten en forma habitual al Congreso, para hacer llegar a los congresistas opiniones o solicitudes de gremios, asociaciones o personas particulares acerca de los proyectos de ley o actos legislativos que estudia el Congreso, deberán inscribirse como cabildantes, revelar el nombre de las personas en cuyo interés actúan, y dejar constancia escrita del sentido de su intervención. Será deber de los Congresistas, verificar que los cabildantes estén debidamente inscritos y dejar registro de sus intervenciones.
- ii. Los congresistas deberán abstenerse de pedir o aceptar para sí o para su partido, cualquier favor o financiación proveniente en forma directa o indirecta, de tales personas o de aquellas que los emplean como cabildantes. Sin embargo, si los partidos a los cuales pertenecen los congresistas con los que se relacionan los cabildantes, han recibido o reciben financiación de estos o de quienes los emplean, deberán revelar tal hecho al participar en la discusión o aprobación de los proyectos acerca de los cuales se haya producido la intervención.
- iii. Los congresistas que conozcan los asuntos que han sido objeto de cabildeo, procurarán que las personas cuyos intereses, concretos o difusos, puedan resultar afectados en forma negativa por las propuestas de los cabildantes puedan inscribir y designar sus propios voceros, a fin de que hagan llegar sus opiniones sobre aquellas, las cuales deben ser analizadas en las ponencias respectivas.

iv. Similares regulaciones deberán aplicarse a los demás órganos de elección popular. La ley estatutaria deberá desarrollar la materia. La violación de los deberes por parte de los cabildantes y de las personas en cuyo interés actúan, será sancionada en la forma que esa ley determine. La violación de los deberes y prohibiciones de los congresistas en esta materia, dará lugar a la pérdida de la investidura.

**g. Oposición**

Se propone la expedición de una ley estatutaria que desarrolle el estatuto de la oposición, de conformidad con el art. 112 de la Constitución, en la cual estén consagrados derechos a los partidos políticos que se declaren en oposición al gobierno. A fin de fortalecer la función crítica, y permitir la cohesión de las bancadas, sería conveniente conceder curul en el senado a los dos candidatos presidenciales que sigan en orden de votos al elegido presidente. Aceptar la curul será facultativo.

**h. Voto en blanco.**

Actualmente, la Constitución establece que si el voto en blanco es mayoría absoluta en las elecciones para miembros de corporaciones públicas, gobernador, alcalde o primera vuelta en elecciones presidenciales, ésta deberá repetirse. La Comisión propone que esta posibilidad se contemple, pero para mayoría simple.

**i. Moción de Censura.**

Se recomienda que la moción de censura se decida por ambas cámaras.