

EDINSON FABIÁN CASTRO BECERRA

**EL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA Y SU APLICACIÓN EN LAS DOS
PRIMERAS LEGISLATURAS DEL CUATRIENIO 2018-2022 EN EL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL**

Bogotá D.C., Colombia

Mayo de 2021

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

Rector: **Dr. Hernando Parra Nieto**

Secretario General: **Dr. José Fernando Rubio**

**Decana Facultad de
Derecho:** **Dra. Adriana Zapata Giraldo**

**Directora Departamento
Derecho Constitucional:** **Dra. Magdalena Correa Henao**

Directora de Tesis: **Dra. Soraya Pérez Portillo**

Examinador: **Dr. César Mauricio Vallejo Serna**

Abogado de la Universidad Industrial de Santander. Estudiante de Maestría en Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia.

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ADA: Alianza Democrática Afrocolombiana
AL: Acto Legislativo
ANTV: Autoridad Nacional de Televisión
ASI: Alianza Social Independiente
CNE: Consejo Nacional Electoral
CRC: Comisión de Regulación de Comunicaciones
ELN: Ejército de Liberación Nacional
EPL: Ejército Popular de Liberación
FARC: Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
KAS: Fundación Konrad Adenauer
MAIS: Movimiento Alternativo Indígena y Social
MOE: Misión de Observación Electoral
NCR: Noticiero Cámara de Representantes
ONIC: Organización Nacional Indígena de Colombia
PLE: Proyecto de Ley Estatutaria
PLEEO: Proyecto de Ley Estatutaria Estatuto de la Oposición Política
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRT: Partido Revolucionario de los Trabajadores
RTVC: Radio Televisión Nacional de Colombia
UP: Unión Patriótica

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	
ANTECEDENTES DEL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA Y SU TRÁMITE HASTA CONVERTIRSE EN LEY DE LA REPÚBLICA	3
1.1. DEBATES SOBRE EL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN EN EL MARCO DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE	3
1.1.2. PROYECTOS DE ACTOS REFORMATARIOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA SOBRE EL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA	4
1.1.3. TRÁMITE DE LOS ACTOS REFORMATARIOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA SOBRE EL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA	9
1.2. EL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991	12
1.3. REFORMAS CONSTITUCIONALES	13
1.4. PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA SOBRE OPOSICIÓN POLÍTICA PRESENTADOS AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA	15
1.5. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA N° 03 DE 2017 S	17
1.6. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA (SENTENCIA C-018/18)	21
1.6.1. TRÁMITE ESPECIAL “FAST TRACK”	21
1.6.2. CONTENIDO MATERIAL	22
CAPÍTULO 2	
ASPECTOS GENERALES DE LA LEY N°1909 DE 2018	25
2.1. ASPECTOS GENERALES DE LA LEY N°1909 DE 2018	25

2.2. REGLAMENTACIÓN EXPEDIDA POR EL CNE	34
CAPÍTULO 3	
BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN EN LAS DOS PRIMERAS LEGISLATURAS DEL CUATRIENIO 2018-2022 EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA	38
3.1. DERECHOS CON NULO GRADO DE VULNERACIÓN	42
3.2. DERECHOS CON MEDIO GRADO DE VULNERACIÓN	43
3.3. DERECHOS CON ALTO GRADO DE VULNERACIÓN	53
CONCLUSIONES	56
BIBLIOGRAFÍA	58

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Proyectos de Ley Estatutaria presentados al Congreso de la República	15-16.
Tabla 2. Conformación de la oposición en el Senado de la República en las dos primeras legislaturas del cuatrienio 2018-2022	39
Tabla 3. Conformación de la oposición en la Cámara de Representantes en las dos primeras legislaturas del cuatrienio 2018-2022	40
Tabla 4. Conformación de la Segunda Vicepresidencia en el Congreso	42
Tabla 5. Recursos girados a las organizaciones políticas declaradas en oposición-vigencia 2019	52
Tabla 6. Recursos girados para los organizaciones declaradas en oposición-vigencia 2020	52-53

INTRODUCCIÓN

“En nombre de la Asamblea Nacional Constituyente los presidentes en representación del pueblo proclamamos la nueva constitución de Colombia”

Álvaro Gómez Hurtado, Horacio Serpa y Antonio Navarro Wolff, 4 de julio de 1991.

Tuvieron que pasar veintisiete años, dos Actos Legislativos y más de once proyectos de ley estatutaria archivados en el Congreso de la República para que en Colombia se adoptara la promesa constitucional del Estatuto de la Oposición Política.

El 1º de febrero de 2017, Juan Fernando Cristo, Ministro de Interior para esa época, radicó ante la Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de Ley Estatutaria N° 03 de 2017 Senado *“Por medio de la cual se adopta el Estatuto de Oposición Política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes”*., el cual surtió su trámite en el marco del procedimiento legislativo especial para la paz establecido en el Acto Legislativo N° 01 de 2016 *“Fast Track”*.

Dicha iniciativa legislativa desarrollaba el punto 2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera *“Participación Política: apertura democrática para construir la paz”*, específicamente el punto 2.1.1.1. *“Estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política”*.

A través de la sentencia C-018/18, la Sala Plena de la Corte Constitucional con ponencia del Magistrado Alejandro Linares Cantillo declaró exequible el procedimiento de formación y trámite legislativo del proyecto mencionado.

Finalmente, el 9 de julio de 2018 el Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos sancionó la Ley Estatutaria N° 1909 *“Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes.”*

El 20 de julio de 2018 se instaló la primera legislatura del Congreso de la República que estrenaría el Estatuto de la Oposición, ante este panorama, se hace necesario indagar cómo ha sido la aplicación de esta herramienta, para determinar si ha funcionado como una expresión del derecho fundamental a la oposición política que busca consolidar la participación democrática en igualdad de condiciones de todos los partidos políticos en el Congreso de la República.

Con este trabajo que consta de tres capítulos se pretende realizar un estudio teórico de tipo cualitativo sobre esta figura novedosa para la democracia colombiana. El primer capítulo tiene que ver con los antecedentes del Estatuto de la Oposición Política y su trámite hasta convertirse en Ley de la República, partiendo de las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente que llevaron a su consagración en el artículo 112 de la Constitución Política de 1991, luego se mencionan los proyectos de ley sobre la materia que fueron presentados, finalmente se hace referencia al trámite del proyecto de Ley Estatutaria N° 03 de 2017 S hasta su revisión de constitucionalidad.

El capítulo segundo contiene las generalidades de la Ley N° 1909 de 2018 y la reglamentación expedida por el Consejo Nacional Electoral, por su parte el capítulo tercero presenta el balance de su implementación en las dos primeras legislaturas del Congreso de la República 2018-2022.

Como problema jurídico se estableció el siguiente: ¿En las dos primeras legislaturas del cuatrienio 2018-2022 del Congreso de la República de Colombia ha sido efectiva la Ley 1909 de 2018 en su objeto de garantizar el derecho fundamental a la oposición política? La hipótesis que se plantea es que las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno Nacional en el Congreso de la República han tenido una mayor visibilidad en su labor legislativa y de control político, ya que a partir del 20 de julio de 2018 cuentan con una herramienta formal para la garantía de sus derechos. Sin embargo, como se demostrará más adelante, todavía están lejos de una garantía plena y efectiva en sus derechos frente a los partidos de gobierno e independientes.

Así entonces, se hace necesario revisar e implementar una serie de reformas, adiciones o modificaciones al Estatuto de la Oposición, la Ley 3ª de 1992, la Ley 5ª de 1992 y al Código Electoral que permitan materializar el derecho fundamental a la oposición política dentro de la democracia colombiana.

Estas revisiones y reformas deben ir acompañadas, a su vez, de una sensibilización adecuada por parte de la autoridad electoral y los entes de control, con el fin de que la oposición se apersona y exija el cumplimiento pleno de los derechos con los que cuentan. Tales medidas únicamente se podrán implementar si el Gobierno Nacional, los partidos de Gobierno, de oposición, independientes y las instituciones del Estado encargadas de velar por el cumplimiento de esta Ley tienen la voluntad política requerida que hizo falta en más de veinticinco años.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES DEL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA Y SU TRÁMITE HASTA CONVERTIRSE EN LEY DE LA REPÚBLICA

1.1. DEBATES SOBRE EL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN EN EL MARCO DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

El día martes 5 de febrero de 1991 en la ciudad de Bogotá y reunidos en el Salón Boyacá del Capitolio Nacional 69 Delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, con la presencia con voz, pero sin voto de dos voceros del EPL y un vocero permanente del PRT se llevó a cabo la sesión inaugural de la Asamblea Nacional Constituyente.¹

En los días siguientes se debatió y aprobó el Reglamento, fue elegida la Mesa directiva, la cual estuvo conformada por tres presidentes: Álvaro Gómez Hurtado por el Movimiento de Salvación Nacional, Antonio Navarro Wolff por la Alianza Democrática M-19 y Horacio Serpa Uribe por el Partido Liberal. Se designó como Secretario General Ad-hoc a Francisco Rojas Birry por ONIC y más adelante fue nombrado como Secretario General Jacobo Pérez Escobar.

El día 12 de febrero de 1991, la Asamblea Nacional Constituyente integró e instaló cinco (5) Comisiones Permanentes.² La Comisión Primera estuvo compuesta por 17 miembros y fue la encargada de los siguientes temas: principios, derechos, deberes, garantías y libertades fundamentales, mecanismos e instituciones de protección, participación democrática, sistema electoral, partidos políticos, estatuto de oposición y mecanismos de reforma constitucional.

La Comisión Segunda, compuesta por 13 miembros se encargó del ordenamiento territorial del Estado, la Autonomía regional y local, la Comisión Tercera integrada por 16 miembros abordó Gobierno y Congreso, Fuerza Pública, Régimen de Estado de Sitio y Relaciones Internacionales, la Comisión Cuarta tuvo 9 miembros y se

¹ COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Diario N°1 de la Asamblea Nacional Constituyente. (5, febrero, 1991), Diario N°2 de la Asamblea Nacional Constituyente. (6, febrero, 1991) Bogotá D.C. Disponible en Internet: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll26/id/3850>

² COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°4. (13, febrero, 1991). Bogotá D.C. p. 1. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3717>

encargó de la Administración de Justicia y el Ministerio Público, por su parte la Comisión Quinta tuvo 18 miembros y se encargó de los Asuntos Económicos, Sociales y Ecológicos.

1.1.2. PROYECTOS DE ACTOS REFORMATARIOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA SOBRE EL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA

En la Asamblea Nacional Constituyente podían presentar proyectos los Constituyentes, el Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Gobierno, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, y el Congreso Nacional a través de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado y de la Cámara de Representantes, también podían presentar propuestas escritas a la Asamblea los representantes legales de organizaciones no gubernamentales de carácter nacional, las universidades y los grupos guerrilleros que se vincularan a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno.³

De esta manera se radicaron más de cien Proyectos de Actos Reformatorios de la Constitución Política, para este escrito únicamente se abordarán aquellos proyectos relacionados con el estatuto de oposición.

Indagando en las Gacetas Constitucionales se pudieron encontrar nueve proyectos de Actos Reformatorios de la Constitución Política de Colombia que abordaron el Estatuto de la Oposición Política, los cuales se presentan a continuación:

El proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N° 1, presentado por el Delegatario Liberal Jesús Pérez González- Rubio, en este se puede encontrar un artículo nuevo en el Título XVII- De las elecciones:

108. Artículo Nuevo. Todos los colombianos tienen derecho, ya individualmente, ya asociados, a constituirse en oposición pacífica al gobierno y a no ser perseguidos de ninguna manera por ello. El líder de la oposición será el jefe del partido o movimiento político fuera del gobierno que haya alcanzado el mayor número de votos en la última elección general. El jefe de la oposición será considerado servidor del Estado y como tal tendrá

³ COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N° 13. (1º, marzo, 1991). Bogotá D.C. p. 3. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3797>

remuneración igual a la que percibe un senador, si por algún otro concepto no recibe remuneración del erario público.⁴

El proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N° 9, presentado por los Conservadores Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño, en el Título Octavo- De la función electoral y los partidos políticos trae lo siguiente:

Artículo 82. Estatuto de la Oposición. La ley establecerá un estatuto de la oposición en el que se consagre el derecho que tienen los partidos políticos que no participan en el poder a la información, al acceso a los medios de comunicación estatales y a hacer presencia en los órganos de control.

Las minorías electorales tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, de acuerdo con su representación.”⁵

El Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N° 13, Titulado Ampliación de la democracia, cuya autora fue María Teresa Garcés Lloreda de la Alianza Democrática M-19, en el título V incluye lo siguiente:

Artículo**. Los partidos o movimientos políticos de oposición tendrán los siguientes derechos:

1. Acceso a los medios de comunicación del Estado, en la forma como lo determine la ley y de acuerdo con la representación que hayan obtenido en el Congreso de la República durante las últimas elecciones.
2. Derecho de respuesta a los proyectos y políticas del Gobierno, en la forma como lo determine la ley.
3. Derecho de réplica por informaciones injuriosas, calumniosas e inexactas.
4. Los que señale la ley.⁶

⁴ COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°4. (13, febrero, 1991). Bogotá D.C. p. 2. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3717>

⁵ COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°9. (19, febrero, 1991). Bogotá D.C. p. 12. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3778>

⁶ COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°10. (20, febrero, 1991). Bogotá D.C. p. 11-12. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3830>

Y en un artículo nuevo referente a las funciones del Consejo Nacional de Participación Política y electoral, el numeral nueve establece “Vigilar el respeto a los derechos de oposición de acuerdo con la ley.”⁷

El Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N°50, Titulado Derechos, garantías y deberes fundamentales Título III, cuyos autores fueron Antonio Navarro de la Alianza Democrática M-19 y otros, introduce el derecho de las minorías a la participación política, social y al respeto de sus particularidades políticas, étnicas, lingüísticas, culturales, sociales y religiosas de la siguiente forma:

Artículo 36. Derechos de los partidos de oposición. Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno y que se encuentren en oposición a éste tendrán los siguientes derechos:

1. Obtener de cualquier funcionario las informaciones que requieran para el cumplimiento de sus labores de fiscalización, salvo en aquellos asuntos que por ley están sujetos a reserva.
2. Tener acceso a los medios de comunicación en la forma en que lo determine la ley y de acuerdo con la representación obtenida en las últimas elecciones.
3. Ejercer el derecho de réplica con respecto a informaciones inexactas o injuriosas contra el partido, en la misma forma y por el mismo medio a través del cual éstas se produjeron.
4. A la elección del Vocero de la Oposición como dignatario de la Asamblea Nacional, con las mismas prerrogativas que los demás miembros de su mesa directiva.
5. A participar en la definición de la política exterior del país.

Las mismas garantías son aplicables en lo pertinente a nivel departamental, distrital y municipal.⁸

El Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N°57, titulado Reforma Constitucional, autoría del Liberal Guillermo Plazas Alcid, en el Título IX Rama Electoral, Partidos Políticos y Elecciones trae el siguiente artículo:

Artículo 103. El Estado no podrá otorgar preferencia a partido o agrupación política alguna y deberá garantizar a sus ciudadanos el derecho a la oposición.

⁷ Ibíd. p. 12.

⁸ COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°22. (18, marzo, 1991). Bogotá D.C. p. 11-12. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3747>

La actividad de los partidos y movimientos políticos será financiada por el Estado en la forma en que lo determine la ley.⁹

El Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N° 74, presentado por el delegatario Liberal Jaime Arias López trae lo siguiente:

Partidos Políticos y Oposición

Artículo: La oposición política en un derecho de los ciudadanos y de los partidos o grupos políticos, que se ejercerá democráticamente dentro de las normas de la constitución nacional y la ley, orientada a la función del control, vigilancia y fiscalización de la acción administrativa del gobierno y demás funciones estatales, tendiente a construir alternativas legítimas de poder.

Parágrafo. Todo partido o grupo de oposición, cuyos votos superen el diez por ciento del total nacional, gozará del acceso a los medios de comunicación social del Estado, en condiciones iguales a los del uso que de ellos hagan los voceros del gobierno.

Artículo: Se garantiza el derecho de réplica cuando se suscite controversia pública, con evidentes divergencias de criterios, entre los representantes de los partidos o grupos y los altos funcionarios del gobierno. En tales casos, la colectividad interesada podrá responder oportunamente mediante condiciones de igualdad de tiempo y espacio, idénticos a los utilizados por el contradictor.

Artículo: El Procurador General del Pueblo, así como el Contralor General de la República, serán miembros del partido o grupo político, diferente al del presidente de la República.¹⁰

El Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N° 124, titulado Reforma General, autoría del Liberal Hernando Herrera Vergara, incluye lo siguiente:

Artículo 52. Artículo nuevo:

“Cualquier ciudadano, grupos de ciudadanos o partido político, podrá hacer oposición al gobierno de turno, ciñéndose al ordenamiento jurídico vigente y a los principios que inspira la democracia. La oposición debe entenderse como una función pública encaminada a

⁹ Ibíd. p. 39.

¹⁰ COLOMBIA, SECRETARÍA GENERAL ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia N°74 - Jaime Arias López (8, marzo, 1991) Bogotá D.C. p. 3. Disponible en internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/363>

fiscalizar la acción gubernamental y a ofrecerle al pueblo alternativas en la orientación del Estado, dentro de los principios democráticos.

“La oposición gozará de las mismas garantías y los mismos derechos que se ofrezcan a los partidos adictos al gobierno. Los partidos de oposición cuyo caudal electoral sea superior al diez por ciento (10%) del total nacional, tendrán acceso permanente a los medios de comunicación social del Estado, en los términos que la ley determine.

“Para los cargos de contralor general de la República y de procurador general de la Nación deberá elegirse a un ciudadano afiliado al segundo partido que siga en votos al del Presidente de la República, en la elección presidencial. En tales dependencias se dará participación proporcional a los demás partidos de oposición con representación en el Congreso”.

“En todo caso, la ley determinará un estatuto de la oposición”.¹¹

El Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N° 128, titulado Reforma Constitucional para una nueva Colombia, autoría del Liberal Iván Marulanda Gómez, en el Título V De las ramas del poder público y del servicio Público, artículo Nuevas Atribuciones de la Corte Electoral consagra:

“7. Garantizar los derechos de la oposición y las minorías políticas.”¹²

Finalmente el Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N° 130, titulado Reforma Constitucional, autoría del Liberal Eduardo Espinosa Facio-Lince indica:

Artículo 78. (Corresponde al artículo 190 del Proyecto del Gobierno).

La oposición es un derecho de los ciudadanos y de los partidos políticos que se ejercerá democráticamente dentro de la Constitución y la ley.¹³

Como se pudo observar para los constituyentes que hicieron parte de la Asamblea Nacional Constituyente era indispensable consagrar expresamente en la Constitución Política el Estatuto de la Oposición, es así como el partido Liberal, Conservador y la Alianza Democrática M-19 a través de sus delegatarios presentaron sus respectivas propuestas, unas más completas que otras, pero que al final lograron incidir en la discusión y votación del articulado.

¹¹ COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°30. (1º, abril,1991). Bogotá D.C. p. 15. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3724/rec/1>

¹² COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°26ª. (26, marzo,1991). Bogotá D.C. p. 7. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3844>

¹³ *Ibid.* p. 23.

1.1.3. TRÁMITE DE LOS ACTOS REFORMATARIOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA SOBRE EL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA

El Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente dispuso el trámite de los proyectos de Actos Reformatorios de la Constitución Política. Los proyectos se presentarían por escrito con su respectiva exposición de motivos ante el Secretario de la Asamblea, el cual los trasladaría a la Presidencia para su reparto en la correspondiente comisión. Una vez dentro de la comisión serían nombrados los ponentes, quienes debían rendir su informe por escrito, mencionando las iniciativas que consideraron; la ponencia terminaría con un proyecto de articulado sobre el tema tratado. Una vez publicado el informe en la Gaceta Constitucional el presidente de la Comisión lo incluiría para la discusión en el orden del día de la sesión correspondiente.

De esta manera se tiene que el Informe de Ponencia de la Subcomisión cuarta de la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente del 19 de abril de 1991, cuyo tema fue Partidos políticos, Sistema Electoral y Estatuto de la Oposición, estuvo a cargo de los siguientes ponentes: el Liberal Horacio Serpa Uribe, el Conservador Augusto Ramírez Ocampo y Otty Patiño Hormaza por la Alianza Democrática M-19.

Le correspondió a la subcomisión cuarta de la Comisión Primera de la Asamblea el estudio de más de 33 proyectos de actos reformativos sobre partidos políticos, sistema electoral y el estatuto de la oposición. Fruto del consenso se pudo obtener la siguiente propuesta de articulado referente al Estatuto de Oposición:

Propuesta Articulado Estatuto de la Oposición - Subcomisión: Partidos Políticos, Sistema Electoral, Estatuto de la Oposición.

Artículo. La Ley establecerá un estatuto de la Oposición en el que se consagre el derecho que tienen los partidos y movimientos políticos que no participan en el gobierno, para garantizar el ejercicio de su función crítica y la formación de alternativas políticas.

Este Estatuto establecerá el acceso a la información oficial salvo las restricciones legales; el acceso a los medios de comunicación social del Estado, de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para (Congreso de la República/ Asamblea Nacional Legislativa); el derecho de réplica con respecto a las informaciones inexactas o injuriosas en la misma forma y por el mismo medio a través del cual se produjeron; la igualdad de

oportunidades para el acceso a los cargos públicos; el derecho a participar en asuntos electorales y en la política exterior del país.

Las minorías electorales tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados de acuerdo a su representación.

Artículo. (El procurador general de la Nación y el contralor general de la República serán miembros de un partido político o grupo político, diferente al que pertenezca el Presidente de la República.)

(El procurador general de la Nación es designado por voto secreto de todos los ciudadanos el último domingo de junio para un periodo de cuatro años no reelegible para el periodo inmediato y deberá ser de filiación distinta a la del presidente de la República.)

(El procurador General de la Nación será elegido por votación popular.)¹⁴

El texto que aparece entre paréntesis no tuvo consenso entre los delegatarios de la subcomisión.

Aprobado por la Comisión el articulado que debía someterse a primer debate, el Presidente nombraría uno o varios ponentes encargados de elaborar el correspondiente informe. Dicho informe analizaría de forma completa las propuestas que sobre el mismo tema fueron consideradas por la Comisión, incluyendo como anexos, los artículos votados que no obtuvieron mayoría. Los ponentes podían ser o no los mismos que rindieron el informe ante la Comisión. Este informe terminaría con la solicitud de que se diera primer debate al articulado propuesto por la Comisión. Una vez recibido y publicado en la Gaceta Constitucional la Presidencia lo incluiría en el orden del día correspondiente.

El Informe de Ponencia para Primer Debate en Plenaria se tituló Partidos, Sistema Electoral y Estatuto de la Oposición, estuvo a cargo del Constituyente Liberal Horacio Serpa Uribe.

En este informe quedó de presente que tras amplias discusiones en la Comisión Primera se aprobó la siguiente ponencia por votación mayoritaria, pero no hubo consenso:

¹⁴ COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°56. (22, abril, 1991). Bogotá D.C. p. 10. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3826>

Se elevaron a rango constitucional los derechos y garantías de la oposición, a saber:

- a) El acceso a los medios de comunicación social del Estado, proporcional a la representación obtenida en las elecciones para el órgano legislativo.
- b) El acceso a la información oficial salvo las restricciones que establezca la ley.
- c) El derecho de réplica a las declaraciones inexactas e injuriosas hechas por altos funcionarios del Estado, en forma equivalente a cuando se produjeron las mismas.
- d) La igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, sin distinción de filiación política o carencia de ella, para el acceso a los cargos públicos.
- e) El derecho a participar de las decisiones sobre asuntos electorales y en la política exterior del país, manteniendo un sano criterio de consenso nacional en estos temas que son de especial importancia para la consolidación de un espíritu nacional en los temas decisivos de la política exterior del país.¹⁵

A continuación se transcribe el articulado de la ponencia:

DEL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN Artículo. Estatuto de la Oposición.

Se establece un Estatuto de la Oposición que consagra y garantiza el derecho que al ejercicio de la función crítica y la formación de alternativas políticas, tienen los partidos y movimientos políticos que no participan en el Gobierno.

Se consagran los derechos de acceder a la información y documentación oficiales, salvo las restricciones que establezca la ley; el acceso a los medios masivos de comunicación social del Estado, de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones parlamentarias; el derecho de réplica cuando haya tergiversación evidente o ataque público a través del medio masivo de comunicación en que se produjo y en los medios de comunicación de regulación estatal por la misma causa anterior y para preservar la equidad en la información; la igualdad de oportunidades para el acceso a los cargos públicos; el derecho a participar en los organismos electorales y en la formulación de la política exterior del país.

Los partidos y movimientos minoritarios tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, de acuerdo con su representación en ellos.

¹⁵ COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°85. (29, mayo, 1991). Bogotá D.C. p. 24. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3728>

Artículo. El Procurador General de la Nación y el Contralor de la República serán de filiación política distinta a la del presidente de la República.¹⁶

La Presidencia nombraría una Comisión Especial que debía codificar los textos aprobados por la Asamblea en primer debate, integrarlos por asuntos y materias y elaborar la ponencia para segundo debate. Una vez recibido y publicado en la Gaceta Constitucional la Presidencia lo sometería a discusión para segundo debate.

La ponencia para Segundo Debate de la Nueva Constitución Política de Colombia fue presentada por el Vocero de la Comisión Codificadora, el Conservador Augusto Ramírez Ocampo, con el fin de dar segundo debate a la Nueva Constitución Política de Colombia, trae la exposición de motivos que acompaña el informe presentado por la Comisión Codificadora sobre las reformas sugeridas a la aprobación en primer debate de la Nueva Constitución Política por parte de la Asamblea Nacional Constituyente.

Se dejó constancia que fue consagrado el estatuto de la oposición y debería ser desarrollado por una ley. Se hizo mención de las garantías para los partidos y movimientos que no hacen parte del Gobierno. Finalmente se aclaró que el derecho a réplica solo procedería en los medios de comunicación del Estado, por tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos de altos funcionarios oficiales.¹⁷

1.2. EL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991

Una vez la Asamblea discutió y votó el texto en el segundo debate, pasó inmediatamente a una Comisión de revisión para las correcciones gramaticales o de estilo necesarias, quien hizo las sugerencias que estimó convenientes ante la Asamblea, la cual ordenó la compilación de sus decisiones en un solo texto de Constitución Nacional, una vez aprobado el texto final y su codificación, la Presidencia citaría a una sesión especial para proclamar el texto constitucional.

¹⁶ COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°89. (4, junio,1991). Bogotá D.C. p. 4. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3787>

¹⁷ COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°112. (3, julio,1991). Bogotá D.C. p. 9. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3848>

Finalmente el 4 de julio de 1991 se promulgó la nueva Constitución Política de Colombia, en el Título IV De la Participación Democrática y De los Partidos Políticos, Capítulo 3. Del Estatuto de la Oposición, se consagró lo siguiente:

Artículo 112. Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, salvo las restricciones legales, se les garantizarán los siguientes derechos: de acceso a la información y a la documentación oficiales; de uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para el Congreso inmediatamente anteriores; de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, y de participación en los organismos electorales. Los partidos y movimientos minoritarios tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos. Una ley estatutaria regulará íntegramente la materia.¹⁸

1.3. REFORMAS CONSTITUCIONALES

Desde su consagración en el artículo 112 de la Constitución Política de 1991, el estatuto de la oposición ha sido reformado en dos ocasiones, la primera reforma fue en el Acto Legislativo N° 1 de 2003 “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”, se dio en el primer Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez y su autoría fue multipartidista, a continuación se transcribe su artículo 5°:

Artículo 5° El artículo 112 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 112. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.

Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

¹⁸ COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°127. (10, octubre,1991). Bogotá D.C. p. 8. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3753>

Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia.

Esta reforma agrega la obligación de que los partidos y movimientos políticos cuenten con personería jurídica y se declaren en oposición al Gobierno para acceder a sus derechos, frente al acceso a la información y a la documentación oficial añade que se hará con las restricciones constitucionales y legales, en el uso de los medios de comunicación social del Estado adiciona a los que hacen uso del espectro electromagnético, para la réplica elimina el hecho de sea frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, también elimina el derecho de participación en los organismos electorales. Finalmente agrega la necesidad de que los partidos y movimientos minoritarios tengan personería jurídica para participar en los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

La segunda reforma constitucional se dio con el Acto Legislativo N°2 de 2015 “Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”, tuvo lugar en el segundo gobierno del presidente Juan Manuel Santos, sus autores fueron el Ministro de Justicia y del Derecho, Yesid Reyes Alvarado, el Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo Bustos y se acumuló con otras iniciativas multipartidistas relacionadas. A continuación se transcribe su artículo 1°:

ARTÍCULO 1o. Adiciónense los incisos cuarto, quinto y sexto al artículo 112 de la Constitución Política, los cuales quedarán así:

El candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde municipal tendrá el derecho personal a ocupar una curul en el Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital y Concejo Municipal, respectivamente, durante el período de la correspondiente corporación.

Las curules así asignadas en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes serán adicionales a las previstas en los artículos 171 y 176. Las demás curules no aumentarán el número de miembros de dichas corporaciones.

En caso de no aceptación de la curul en las corporaciones públicas de las entidades territoriales, la misma se asignará de acuerdo con la regla general de asignación de curules prevista en el artículo 263.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La asignación de las curules mencionadas en este artículo no será aplicable para las elecciones celebradas en el año 2015.

Con esta reforma se abrió la posibilidad para que el segundo candidato con más votos en las elecciones presidenciales (y su fórmula vicepresidencial), departamentales, distritales y municipales pudiera ocupar una curul en el Senado de la República, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental y Concejos Distritales y Municipales, respectivamente.

1.4. PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA SOBRE OPOSICIÓN POLÍTICA PRESENTADOS AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Desde la expedición de la Constitución Política de 1991 hasta la radicación del Proyecto de Ley N°03 de 2017 Senado, se presentaron al Congreso de la República 11 proyectos de ley estatutaria sobre oposición política¹⁹:

Tabla 1. Proyectos de Ley Estatutaria presentados al Congreso de la República.

Nº	Proyecto	Autoría
1	PLE N° 063 DE 1993 C , <i>Por la cual se dicta el Estatuto de la Oposición.</i>	Manuel Cepeda Vargas- Unión Patriótica
2	PLE N° 094 DE 1995 C , <i>Por la cual se dicta el Estatuto de Oposición de los partidos y movimiento políticos que no participen en el Gobierno.</i>	Yolima Espinosa- Partido Liberal
3	PLE N° 103 DE 1995 C , <i>Por la cual se modifica la composición de las Juntas Directivas de diversos organismos gubernamentales con el objeto de incluir un representante de los partidos de oposición.</i>	Janeth Suárez
4	PLE N° 118 DE 1995 C , <i>Por la cual se dicta el Estatuto para la Oposición.</i>	Ministerio del Interior

¹⁹ Tomado de la Gaceta del Congreso N° 32 del 1° de febrero de 2017. Disponible en Internet: <http://svrpubindc.imprensa.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=1-2-2017&num=32&consec=47202>

5	PLE N° 037 de 1996 S , <i>Por la cual se dicta el estatuto de la oposición.</i>	Jimmy Chamorro- Compromiso Cívico Cristiano
6	PLE N° 060 DE 1997 S , <i>Por la cual se dicta el Estatuto para la Oposición.</i>	Jimmy Chamorro – Compromiso Cívico Cristiano
7	PLE N° 012 de 1997 C , <i>Por la cual se dicta el Estatuto de Oposición de los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno.</i>	Yolima Espinosa- Partido Liberal
8	PLE N° 014 de 1998 S , <i>Por la cual se dicta el Estatuto de la Oposición.</i>	Viviane Morales- Movimiento Independiente
9	PLE N° 82 de 1998 , <i>Por la cual se amplía el derecho a la réplica de los partidos y movimientos políticos de oposición.</i>	Partido Liberal y Cambio Radical
10	PLE N° 01 de 2004 S , <i>Por medio de la cual se reforman los artículos 112, 171, 299, 312, 267, 271, 276 y 313 de la Constitución Política.</i>	Iniciativa Multipartidista
11	PLE N° 114 de 2008 S , <i>Por medio de la cual se reglamenta el artículo 112 de la Constitución Política de Colombia y se crea el Estatuto de la Oposición Política.</i>	Elsa Cifuentes- Partido de la U.

Fuente: PLE N° 03 de 2017 Senado.

De estas iniciativas legislativas presentadas por Congresistas de diferentes partidos políticos de oposición, Gobierno o independientes, todas fueron archivadas y ninguna llegó a convertirse en Ley de la república. Para el PNUD²⁰ la totalidad de los proyectos de ley estatutaria presentados propendió por buscar la equidad en el acceso a la información y los medios de comunicación entre el Gobierno y la oposición, también buscaron fortalecer las funciones de control político al ejecutivo.

Por su parte, para David Rodríguez²¹ la gran mayoría de los proyectos archivados establecieron un amplio catálogo de derechos para la oposición, pero no

²⁰ PNUD. Oposición Política en Colombia: ¿Un debate inconcluso?, Herramienta para la construcción colectiva de un Estatuto de Garantías a la Oposición en Colombia, 2011, p. 35.

²¹ RODRÍGUEZ, David. Ejercicio institucionalizado de la oposición política en el presidencialismo colombiano. Elementos para el debate desde el derecho comparado. Trabajo de grado Magíster en

consagraron mecanismos ni herramientas que permitieran judicializar o protegerlos y los derechos mencionados no contaban con acciones procesales.

En la misma línea la KAS²² sostiene que un tema pendiente en los proyectos presentados tiene que ver con los mecanismos administrativos o judiciales para hacer efectivos los derechos de los grupos declarados en oposición al Gobierno, también lo concerniente al ejercicio responsable de este derecho por parte de las organizaciones políticas.

En este escrito se plantea que la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP reiteró la necesidad de garantizar la participación política de los exguerrilleros y pensando en la futura desmovilización del ELN, existió la voluntad política suficiente; la cual hizo falta en más de veinticinco años para poder sacar adelante una ley estatutaria que regulara los derechos de los partidos políticos declarados en oposición.

1.5. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA N° 03 DE 2017 S

El 1° de febrero de 2017 el Ministro del interior, Juan Fernando Cristo Bustos radicó el Proyecto de Ley Estatutaria N° 03 de 2017 Senado *“por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes”*. Este proyecto fue presentado en el marco del procedimiento legislativo especial para la paz consagrado en el Acto Legislativo N° 01 de 2016, constaba de cinco capítulos y treinta y un artículos contando la vigencia y derogaciones.

En la exposición de motivos se dice que la propuesta fue elaborada producto de unas mesas de trabajo impulsadas por el Ministerio del Interior, las cuales surgieron por petición de un grupo de partidos y movimientos políticos y contaron con el apoyo del Centro Carter y el PNUD.

En 17 jornadas (del 28 de junio de 2016 al 7 de diciembre de 2016) se reunieron representantes y delegados de partidos y movimientos políticos, de agrupaciones políticas como Congreso de los Pueblos y Marcha Patriótica, de la Mesa de

Derecho. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias políticas y sociales. 2011. p. 135.

²² KAS. La oposición en Colombia: reglas claras para ideas contrarias. En Papers N° 33. enero de 2017. ISSN 2322-9896. p. 32.

Conversaciones de la Habana. También tuvieron participación delegados de grupos significativos de ciudadanos tales como Progresistas, Compromiso Ciudadano y Fuerza Ciudadana.

El 1º de septiembre de 2016 se oficializó la Comisión del Estatuto de Oposición, la cual el día 7 de diciembre de 2016 le entregó al Viceministro de Relaciones Políticas, Guillermo Rivera, los lineamientos que le fueron encomendados. El mismo día esta comisión designó sus delegados que junto con el Gobierno redactaron el proyecto de ley estatutaria y se reunieron en cuatro ocasiones (del 14 de diciembre de 2016 al 22 de diciembre de 2016) logrando conseguir un texto definitivo que pudo lograr el consenso; su articulado fue entregado el 22 de diciembre de 2016 al Viceministro de Relaciones Políticas, Guillermo Rivera. Posteriormente el 25 de enero de 2017 y con la colaboración del PNUD, se llevó a cabo la socialización del proyecto con la participación de expertos, académicos y organizaciones sociales.

Fueron designados como ponentes el Representante a la Cámara Humphrey Roa Sarmiento del partido Conservador y el Senador Roy Barreras Montealegre del partido de la U, los cuales radicaron ponencia positiva para primer debate el 28 de febrero de 2017, las propuestas incluidas en el pliego de modificaciones fueron avaladas por el Ministro del Interior Juan Fernando Cristo Bustos y los días 15 y 21 de febrero se llevaron a cabo audiencias públicas que contaron con una amplia participación ciudadana en las Comisiones Primera de Senado y Cámara.

En sesiones conjuntas de la Comisión Primera, el 7 de marzo de 2017 se llevó a cabo el primer debate de este proyecto y fue aprobado por cada una de las comisiones. En sesión Plenaria de la Cámara de Representantes de los días 28, 29 de marzo y 3 abril de 2017, fue aprobado en segundo debate el Proyecto de Ley Estatutaria N° 06 de 2017 Cámara, 003 de 2017 Senado. En sesión Plenaria del Senado de la República del 5 de abril de 2017, fue aprobado con modificaciones en segundo debate el Proyecto de Ley Estatutaria N° 06 de 2017 Cámara, 003 de 2017 Senado.

Fueron designados como conciliadores el Senador Guillermo García Realpe y el Representante a la Cámara Silvio José Carrasquilla, ambos del partido liberal, los cuales radicaron el respectivo informe de conciliación, el cual fue aprobado el 26 de abril de 2017 tanto en Cámara como en Senado.

Del texto radicado al texto que salió conciliado del Congreso de la República se pueden evidenciar los siguientes cambios:

En el artículo 2º Definiciones se cambió el término agrupaciones políticas por organizaciones políticas, se añadió la definición de réplica entendida como el derecho que le asiste a las organizaciones políticas declaradas en oposición a responder y controvertir declaraciones que sean susceptibles de afectarlas por tergiversaciones graves y evidentes en los términos establecido en el artículo 17 de la presente ley.

En el artículo 5º Principios rectores se agregaron los principios de Construcción de la paz estable y duradera, ejercicio pacífico de la deliberación política, libertad de pensamiento y opiniones, control político y diversidad étnica.

En el artículo 6º Declaración Política se añadió un párrafo estableciendo que las organizaciones políticas podrán por una sola vez y ante la Autoridad Electoral modificar su declaración política durante el período de gobierno.

En el artículo 8º Competencia para efectuar la declaración política se modificó el párrafo transitorio para que las organizaciones políticas modificaran sus estatutos y definieran el mecanismo o autoridades competentes para realizar la declaración política antes del veinte (20) de julio de 2018.

En el artículo 9º Registro y Publicidad se añadió que la declaración política o su modificación se podrá registrar ante la Registraduría Distrital o Municipal según corresponda, quienes deberán remitirla de manera oportuna a la Autoridad Electoral.

En el artículo 11º Derechos se eliminó el día de la oposición, se añadió la participación en la Agenda de las Corporaciones Públicas, la garantía del libre ejercicio de los derechos políticos y se agregó un párrafo para promover garantías y mecanismos de acciones afirmativas para que los partidos y movimientos sociales de los pueblos indígenas y afrodescendientes accedan a los derechos reconocidos en este artículo.

En el artículo 12 Financiación adicional para el ejercicio de la oposición se añadió que las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional internamente deberán garantizar el manejo de los recursos asignados de acuerdo con los principios constitucionales y legales rectores del presente Estatuto y esa partida se distribuirá en partes iguales entre todas ellas. También se añadieron dos párrafos, el primero para que en caso de modificar la declaratoria de oposición al

Gobierno los partidos deban devolver los dineros no ejecutados al Fondo Nacional de Financiación Política y el segundo para que las autoridades competentes deban adelantar las medidas para asegurar la financiación a partir del veinte (20) de julio de 2018.

En el artículo 14 acceso a medios de comunicación en instalación del Congreso se adicionó un párrafo para garantizar condiciones de equidad y proporcionalidad en relación a espacios, tiempos y medios utilizados por los gobiernos locales.

En el artículo 16 acceso a la información y a la documentación oficial se eliminó el término “en forma preferencial” y se añadió un párrafo que establece que dicho acceso será sin perjuicio de lo contemplado en el artículo 258 de la ley 5ª de 1992. En el artículo 17 Derecho de réplica se añadieron cuatro incisos, especificando la protección del derecho y las circunstancias en las cuales se debe proteger.

En el artículo 18 Participación en mesas directivas de plenarias de corporaciones públicas de elección popular se cambió la participación a través de las primeras vicepresidencias para permitir la participación a través de al menos una de las posiciones de las mesas directivas, sin especificar ninguna.

Se eliminó el artículo 19 original sobre el día de la oposición, en su lugar se estableció la participación en la agenda de las corporaciones públicas.

Al artículo 20. Participación en la Comisión de Relaciones exterior se le añadió la alternancia de la posición principal y suplencia entre el hombre y la mujer.

El artículo 22 Debate sobre el Plan de Desarrollo y Presupuesto fue modificado por Transparencia y rendición de cuentas en el Plan de Desarrollo y Planes Plurianuales de inversión.

En el artículo 24 y 25 del texto conciliado se establecieron las curules en Senado y Cámara de Representantes para la segunda votación más alta a la Presidencia y Vicepresidencia respectivamente, así mismo las curules en las corporaciones públicas de elección popular de las entidades territoriales.

Se eliminó el artículo 27 original sobre las inhabilidades para los miembros de agrupaciones políticas de oposición. El artículo 27 Protección a la declaración de independencia aumentó a doce (12) meses la prohibición para ocupar cargos en el Gobierno, se eliminó el inciso de la sanción para los afiliados que acepten los cargos.

El artículo 29 del Texto conciliado trae la protección de la declaratoria de oposición. El artículo 30 Procuraduría delegada para la protección de los derechos políticos y de la oposición añadió un inciso especificando que el informe presentado deberá contener un balance del derecho fundamental a la oposición en los niveles nacional, departamental y municipal, se añadió un párrafo transitorio para que el Presidente de la República en 6 meses reformara la Procuraduría General de la Nación para poner a funcionar la Procuraduría Delegada.

El artículo 31 seguridad para los miembros de las organizaciones que se declaren en oposición añadió un enfoque diferencial y de género en los programas de protección y seguridad, también se incluyó un párrafo para que el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo presentaran un informe al Congreso de la República sobre el cumplimiento de los derechos del estatuto y un balance sobre las garantías de seguridad, la participación equilibrada entre hombres y mujeres.

Por último el artículo 33 sobre la vigencia y derogaciones estableció que la ley entraría a regir el veinte (20) de julio de 2018.

1.6. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA (SENTENCIA C-018/18)²³

1.6.1. TRÁMITE ESPECIAL “FAST TRACK”

En la sentencia C-018/18 la Corte Constitucional analizó como normas jurídicas relevantes para el caso el Acto Legislativo 01 de 2016 “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.” , el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, los artículos 112, 152, 153 y 157 a 169 de la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992.

Frente a la constitucionalidad del procedimiento legislativo surtido en el PLEEO la Corte sostuvo que podía ser aprobado mediante el Procedimiento legislativo especial para la paz al tener una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el

²³ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-018 de 2018.

Acuerdo Final, específicamente el punto 2.1.1.1, para lo cual cumplió con los plazos acordados y siguió el procedimiento legislativo previsto en el acuerdo.

Este proyecto de ley siguió el trámite previsto en el artículo 153 de la Constitución Política, el cual establece el procedimiento para las leyes estatutarias. De igual manera cumplió con los requisitos establecidos en el AL 01/16, a saber:

- a. Iniciativa del gobierno nacional para presentar proyectos mediante el procedimiento legislativo para la paz.
- b. Correspondencia entre el título del proyecto y su contenido y el uso de la siguiente fórmula: “El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA”
- c. Primer debate en las comisiones constitucionales permanentes y el segundo en la plenaria de cada cámara.

La Corte consideró que en los debates del PLE Estatuto de la Oposición en el Congreso de la República se dio cumplimiento a las reglas en materia de publicación de ponencias, anuncios para votación, mayorías, trámite preferente y conformación de una comisión de conciliación. Por lo anterior concluyó que el procedimiento legislativo surtido en el PLEEO fue el correcto y no tuvo vicios de procedimiento.

1.6.2. CONTENIDO MATERIAL

Frente a la constitucionalidad material del PLEEO la Corte consideró que la expresión “así como a los grupos significativos de ciudadanos, las agrupaciones políticas y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular” contenida en la definición de organizaciones políticas del inciso primero del artículo 2^o²⁴ fuera declarada inexecutable, pues en criterio de la Corte el legislador estatutario excedió su competencia material al garantizarle unos derechos a estos grupos que en principio no cuentan con vocación de permanencia, no buscan constituirse en alternativas de poder, no adquieren compromisos frente a un ideal común, no tienen militantes, estatutos, ni plataformas ideológicas o programáticas.

²⁴ Artículo 2^o Definiciones. Para efectos de la presente ley, entiéndase por organizaciones políticas a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, así como a los grupos significativos de ciudadanos, las agrupaciones políticas y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular. (...)

La expresión “en partes iguales” contenida en el inciso 1º del artículo 12²⁵ fue declarada inexecutable y sustituida por la expresión “de manera proporcional”, al observar la Corte que la incorporación de un criterio de distribución paritario en materia de financiación para el ejercicio de la oposición política no es idóneo, ni necesario y es desproporcionado para alcanzar el objetivo legítimo constitucional. Para la Corte la garantía para una oposición eficaz se logra si estas organizaciones políticas declaradas en oposición proponen alternativas políticas que les permita en un futuro ser opciones de gobierno. Con esta medida se busca apoyar y patrocinar de forma proporcional a quienes más aporten en el debate democrático.

Finalmente fue declarado inexecutable el artículo 30²⁶ Procuraduría delegada para la protección de los derechos políticos y de la oposición, toda vez que se estaría eliminando la función asignada al Consejo Nacional Electoral en el artículo 265.6 de la Constitución Política, igualmente genera una duplicidad de funciones entre la Procuraduría General de la Nación y el CNE.

Sobre el párrafo transitorio del artículo 30²⁷ que le concede precisas facultades al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, para reformar la Procuraduría General de la Nación en los aspectos estrictamente necesarios, para la entrada en funcionamiento de la Procuraduría Delegada para la protección de los derechos políticos y de la oposición, la Corte consideró que no se encontró evidencia de una necesidad o conveniencia pública para conferir estas facultades

²⁵ Artículo 12. Financiación adicional para el ejercicio de la oposición. Se apropiará una partida adicional para el Fondo Nacional de Financiación Política, equivalente al cinco por ciento (5%) del monto del financiamiento del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, con destino a las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional, quienes internamente garantizarán el manejo de los recursos asignados de acuerdo a los principios constitucionales y legales rectores del presente Estatuto. Esta partida se distribuirá en partes iguales entre todas ellas.

²⁶ Artículo 30. Procuraduría delegada para la protección de los derechos políticos y de la oposición. La Procuraduría General de la Nación contará con una Procuraduría Delegada para la protección de los derechos políticos y de la oposición en la forma que este organismo lo determine.

En el mes de marzo de cada año, el Procurador General presentará un informe a cada una de las cámaras del Congreso de la República sobre el grado de observancia de los derechos contemplados en este Estatuto, el cual deberá incorporarse al orden del día para su debate, a más tardar dentro de los quince (15) días siguientes al inicio de las sesiones ordinarias.

El informe deberá contener un balance del ejercicio del derecho fundamental a la oposición en el nivel nacional, departamental y municipal así el nivel de cumplimiento de los derechos consagrados en el presente Estatuto.

²⁷ Párrafo transitorio. Para asegurar el correcto ejercicio de lo señalado en este artículo, concédase precisas facultades al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, para reformar la Procuraduría General de la Nación en los aspectos estrictamente necesarios para la entrada en funcionamiento de la Procuraduría Delegada para la protección de los derechos políticos y de la oposición”.

al Presidente de la República, tampoco se pudo evidenciar con claridad y precisión el sentido y el alcance de dichas facultades extraordinarias, por lo cual resultan imprecisas, en contravía de la jurisprudencia constitucional. En este punto también hay que tener en cuenta que las facultades establecidas en el artículo 150-10 deben ser solicitadas expresamente por el gobierno nacional y no por el Congreso de la República como en el presente caso.

La magistrada Diana Fajardo se apartó de la decisión adoptada por la mayoría de la sala plena en relación con la declaratoria de inexecutable de la expresión “así como a los grupos significativos de ciudadanos, las agrupaciones políticas y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular”, pues en su criterio el legislador sí podía válidamente extender la titularidad a otras agrupaciones sin personería jurídica, esto en virtud del espíritu constitucional de una democracia abierta y pluralista que le otorga garantías a todos los actores políticos. Para la magistrada con esta decisión se invisibiliza el rol de los grupos significativos de ciudadanos, las agrupaciones políticas y movimientos sociales en un Estado Social y democrático de Derecho.

Considerando que el Estatuto de la Oposición Política era una deuda histórica que tenía la democracia colombiana, en este capítulo se hizo una revisión de sus antecedentes y su trámite hasta convertirse en Ley de la República, partiendo de las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente que llevaron a su consagración en el artículo 112 de la Constitución Política de 1991.

Posteriormente se hizo un recuento de las reformas constitucionales que sufrió esta disposición, también se indagó acerca de los Proyectos de Ley Estatutaria sobre oposición política presentados al Congreso de la República y que por diversos motivos fueron archivados.

Luego se hizo una descripción sobre el trámite surtido por el Proyecto de Ley Estatutaria N° 03 de 2017 S, en el cual se incluyó una breve descripción de la revisión de constitucionalidad llevada a cabo por la Corte Constitucional.

Se puede afirmar que desde el año 1991 hasta la fecha se hicieron esfuerzos por establecer un Estatuto de la Oposición Política, pero en el marco del acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP se puso de presente la necesidad de garantizar la participación política de los exguerrilleros para lograr la apertura democrática que requería el país.

CAPÍTULO 2

ASPECTOS GENERALES DE LA LEY N°1909 DE 2018

2.1. ASPECTOS GENERALES DE LA LEY N°1909 DE 2018

El 9 de julio de 2018 el Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos sancionó la Ley Estatutaria N° 1909 *“Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes.”*

Esta Ley consta de 32 artículos incluida la vigencia y derogaciones, está dividida en 5 capítulos, a saber: Capítulo I disposiciones generales, Capítulo II de los derechos de la Oposición Política, Capítulo III de las organizaciones políticas independientes, Capítulo IV de los mecanismos de protección de los derechos de la oposición y Capítulo V disposiciones finales.

En las disposiciones generales aparece como objeto establecer el marco general para el ejercicio y la protección especial del derecho a la oposición de las organizaciones políticas y algunos derechos de las organizaciones independientes. En el artículo 2° se define por organizaciones políticas a los partidos y movimientos con personería jurídica, se entiende por Gobierno al nacional en cabeza del Presidente de la República, administración departamental en cabeza del gobernador y administración distrital o municipal a cargo del alcalde distrital o municipal. El Consejo Nacional Electoral o la entidad que haga sus veces será la autoridad electoral y la réplica es el derecho de las organizaciones políticas en oposición para responder y controvertir declaraciones susceptibles de afectación por tergiversaciones graves y evidentes.

El artículo 3° consagra como un derecho fundamental autónomo la oposición política, el cual goza de especial protección por el Estado y las autoridades públicas. Como finalidades en el artículo 4° se tiene que la oposición política permite proponer alternativas políticas, disentir, criticar, fiscalizar y ejercer de forma libre el control político a la gestión gubernamental, a través de una serie de instrumentos.

El artículo 5° sobre los principios rectores, establece que el Estatuto se debe interpretar a partir de los principios de construcción de la paz estable y duradera, principio democrático, participación política efectiva, ejercicio pacífico de la deliberación política, libertad de pensamiento y opiniones, pluralismo político,

equidad de género, armonización con los convenios y tratados internacionales, control político y diversidad étnica.

La declaración política del artículo 6° aparece como una obligación para que las organizaciones políticas dentro del mes siguiente al inicio del Gobierno se declaren ya sea en oposición, independiente u organización de Gobierno. Aquellas organizaciones políticas que inscribieron al candidato elegido como Presidente de la República, gobernador o alcalde quedan como de Gobierno o en coalición de Gobierno y no podrán acceder a los derechos reconocidos para las organizaciones políticas de oposición o independientes; éstas últimas podrán solo por una vez y ante la autoridad electoral modificar su declaración política durante el período de Gobierno.

El artículo 7° tiene que ver con la garantía para que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica puedan declararse en oposición a nivel territorial. Frente a la competencia para efectuar la declaración política el artículo 8° estableció que esta declaración política o su modificación se deberá adoptar en cada nivel territorial, de acuerdo con los estatutos de estas organizaciones, las cuales conforme al párrafo transitorio deberán modificar sus estatutos y definir el mecanismo o autoridades competentes para realizar la declaración política antes del 20 de julio de 2018.

En el artículo 9° aparece el trámite para la declaración política o su modificación, este registro único de partidos y movimientos políticos se deberá hacer ante el CNE, o en su defecto ante la Registraduría Distrital o Municipal según corresponda. Solo a partir de la inscripción se harán exigibles los derechos contemplados en el Estatuto. Finalmente se deja a cargo del CNE publicar y actualizar en su página web las declaraciones o modificaciones.

Para poder ejercer los derechos que se derivan de la declaración de oposición e independencia y con el fin de activar los mecanismos de protección, el artículo 10 establece como representantes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, a las autoridades territoriales y nacional que definan en sus estatutos.

En el artículo 11 aparecen los siguientes derechos de la oposición política: a) Financiación adicional para el ejercicio de la oposición, b) Acceso a los medios de comunicación social del Estado o que hacen uso del espectro electromagnético, c) Acceso a la información y a la documentación oficial, d) Derecho de réplica, e)

Participación en mesas directivas de plenarios de las corporaciones públicas de elección popular, f) Participación en la Agenda de las Corporaciones Públicas, g) Garantía del libre ejercicio de los derechos políticos, h) Participación en la Comisión de Relaciones Exteriores, i) Derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular, j) Derecho a la sesión exclusiva sobre el Plan de Desarrollo y presupuesto. En el párrafo se dice que se promoverán garantías y mecanismos de acciones afirmativas para que los partidos y movimientos sociales de los pueblos indígenas y afrodescendientes accedan a estos derechos.

Según el artículo 12 se destinará una partida adicional del 5% del monto de financiamiento del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, a las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional, esta partida será distribuida de forma proporcional entre todas ellas. Aquellos partidos que modifiquen su declaratoria de oposición están obligados a devolver al Fondo Nacional de Financiación Política los dineros no ejecutados.

El acceso a los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético para las organizaciones políticas con representación en las corporaciones públicas de elección popular declaradas en oposición se garantiza en el artículo 13. Serán unos espacios adicionales sin perjuicio de los espacios de divulgación política otorgados a todos los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Es así como se asignarán en radio y televisión , al menos 30 minutos mensuales en las franjas de mayor sintonía y quedó en cabeza del CNE la reglamentación de esta materia.

El artículo 14 prevé que en la instalación de las sesiones del Congreso por parte del Presidente de la República, luego de la transmisión oficial, las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional tendrán un tiempo de 20 minutos para presentar sus observaciones y planteamientos alternativos, en los mismos medios de comunicación social utilizados para la transmisión oficial. Si no es posible construir un acuerdo entre las organizaciones políticas declaradas en oposición, el tiempo será distribuido en proporción a su representación en el Congreso. El CNE quedó como encargado de reglamentar esta materia.

El artículo 15 estableció el acceso a medios de comunicación en alocuciones presidenciales, para que las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional en las 48 horas siguientes a la alocución presidencial, en los

mismos medios, con igual tiempo y horario puedan tener espacio para controvertir la posición del Gobierno, este derecho quedó con un límite de poder ejercerlo 3 veces al año. Si no es posible construir un acuerdo entre las organizaciones políticas declaradas en oposición, el tiempo será distribuido en proporción a su representación en el Congreso. El CNE quedó como encargado de reglamentar esta materia.

El derecho a acceder a la información y a la documentación oficial con celeridad quedó en el artículo 16, el cual estableció un plazo de 5 días posterior a la solicitud para que a las organizaciones políticas declaradas en oposición obtengan la respectiva respuesta.

El derecho de réplica para las organizaciones declaradas en oposición fue consagrado en el artículo 17 y aplica frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por el Presidente de la República, ministros, gobernadores, alcaldes, secretarios de despacho, directores o gerentes de entidades descentralizadas y por cualquier otro alto funcionario oficial. Cuando se presente esta situación en los medios de comunicación social del Estado o que utilicen el espectro electromagnético la organización política que tenga interés en ejercer este derecho podrá responder en forma oportuna, y con tiempo, medio y espacio por lo menos iguales al que suscitó su ejercicio, y en todo caso que garanticen una amplia difusión.

Si los ataques se producen en alocuciones o intervenciones oficiales y en uso de los espacios reservados por la ley para este tipo de funcionarios en los medios de comunicación social del Estado o que utilicen el espectro electromagnético, se solicitará la protección del derecho en los términos establecidos en esta ley y se concederá en condiciones de equidad para que el representante de la organización de oposición pueda responder en forma oportuna, y con tiempos y medios similares, y que en todo caso garanticen una amplia difusión.

Cuando estos ataques sean transmitidos en los noticieros y programas de opinión que se emitan en los medios de comunicación social del Estado, que utilicen el espectro electromagnético, el medio de comunicación donde se emitió la declaración está obligado a dar la oportunidad a la organización de oposición afectada de responder y controvertir el ataque. Si el medio de comunicación en el cual se haya emitido el ataque dio oportunidad de respuesta, no procederá en ningún caso el derecho de réplica.

En el caso que un medio no conceda la oportunidad de responder al afectado y quien así se considere contacta al medio de comunicación, dentro de los tres días siguientes a la emisión de las declaraciones, y este se niega a permitir su intervención, la organización de oposición afectada podrá acudir a la acción de protección de los derechos de oposición.

En todo caso, la réplica será otorgada con base en el principio de buena fe y de forma oportuna, y con tiempo y medio proporcionales, y en un espacio por lo menos similar al que suscitó su ejercicio, que garantice una difusión amplia con respeto por la libertad del noticiero o espacio de opinión para elaborar la respectiva nota informativa o de opinión. Los contenidos completos de la réplica deberán estar disponibles en la versión electrónica de los medios de comunicación.

El Estatuto por medio del artículo 18 consagró el derecho a que las organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la correspondiente corporación pública, tengan participación a través de al menos una de las posiciones de las mesas directivas de las Plenarias del Congreso de la República, las asambleas departamentales, los concejos distritales y de capitales departamentales. Las organizaciones declaradas en oposición son las únicas encargadas de postular a los candidatos a estos cargos, esta figura establece una alternancia sucesiva entre hombres y mujeres para ocupar tal representación y pretende que todas las organizaciones políticas de oposición puedan ocuparlo.

En el artículo 19 se encuentra la garantía de participación en la agenda de las corporaciones públicas, es así como los voceros de las bancadas de las organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la respectiva corporación pública de elección popular, según sus prioridades y de común acuerdo entre ellos, tienen derecho a determinar el orden del día de la sesión plenaria y comisiones permanentes, tres veces durante cada legislatura del Congreso de conformidad con lo establecido en el artículo 138 de la Constitución Política, y una vez durante cada período de sesiones ordinarias de la asamblea departamental, concejo distrital o municipal, según corresponda.

El orden del día podrá incluir debates de control político y la mesa directiva deberá acogerse y respetar ese orden del día, el cual solo podrá ser modificado por ellos mismos. Conforme al párrafo será considerada falta grave la inasistencia, sin causa justificada, por parte del funcionario del Gobierno nacional o local citado a debate de control político durante las sesiones en donde el orden el día haya sido determinado por las organizaciones políticas declaradas en oposición.

El artículo 20 permite que en la selección de los miembros del Senado de la República ante la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se elija al menos un principal y un suplente de las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional y con representación en dicha cámara, de los cuales uno será mujer y se alternará la posición principal y suplencia con un hombre. Estos candidatos solo podrán ser postulados por dichas organizaciones.

El artículo 21 establece el derecho a una participación adecuada y equitativa en los programas de radio, televisión, publicaciones escritas y demás herramientas de comunicación que estén a cargo de la respectiva corporación pública de elección popular para las organizaciones políticas con representación en las corporaciones públicas de elección popular declaradas en oposición.

El derecho a una sesión exclusiva sobre el Plan de Desarrollo y Presupuesto está consagrado en el artículo 22, obliga a que antes de finalizar cada año del periodo constitucional el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales y municipales, presenten a la respectiva corporación pública de elección popular, un informe de cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo y ejecución del presupuesto de inversión. Este informe será debatido en plenaria dentro de los treinta (30) días siguientes de su radicación en una sesión exclusiva para que las organizaciones políticas declaradas en oposición y en independencia expongan sus posturas y argumentos frente al informe. La presencia del Gobierno será obligatoria.

En el artículo 23 se consagran los siguientes derechos para las organizaciones políticas declaradas en oposición a los gobiernos municipales y distritales, y con representación en las juntas administradoras locales: participación en las mesas directivas de plenarias, participación en la agenda de la corporación pública en los términos de esta ley y a participar en las herramientas de comunicación de la corporación pública.

El artículo 24 establece que los candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos Presidente y Vicepresidente de la República, tendrán el derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en el Senado de la República y otra en la Cámara de Representantes, durante el período de estas corporaciones, y pasarán a integrar las comisiones primeras constitucionales de las respectivas cámaras como miembros adicionales, pudiendo intervenir con la organización política a la cual pertenezcan ya sea como oposición, independiente o Gobierno y harán parte de la bancada de la misma organización política. Una vez

terminados los escrutinios electorales, la autoridad electoral les expedirá las respectivas credenciales.

Por su parte el artículo 25 establece que los candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos en los cargos de Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde Municipal, tendrán derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Concejos Municipales respectivos, durante el período de estas corporaciones. Con la organización política a la cual pertenezcan podrán intervenir y harán parte de la misma organización política.

Una vez se de la declaratoria de elección de los cargos de Gobernador, Alcalde Distrital y Municipal y previo a la de las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales respectivamente, los candidatos que ocuparon el segundo puesto en votación, deberán manifestar por escrito ante la comisión escrutadora competente, su decisión de aceptar o no una curul en las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales.

Si aceptan la autoridad electoral les expedirá las credenciales como diputados y concejales distritales y municipales a los que ocuparon los segundos puestos en la votación para los mismos cargos y aplicará la regla general prevista en el artículo 263 de la Constitución para la distribución de las curules restantes de Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales.

Si no hay aceptación de la curul se aplicará la regla general prevista en el artículo 263 de la Constitución Política para la distribución de todas las curules de Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales por población. Los derechos consagrados en los artículos 24 y 25 no son nuevos, ya que se reiteran las disposiciones estipuladas en el Acto Legislativo N° 2 de 2015.

Los artículos 26 y 27 tienen que ver con las organizaciones políticas independientes, las cuales son aquellas que no hacen parte del Gobierno, ni de la oposición, para lo cual tendrán los siguientes derechos: participación en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular, postulación de candidatos a las mesas directivas de los cuerpos colegiados en caso de ausencia de organizaciones políticas declaradas en oposición, o falta de postulaciones realizadas por estas, derecho a acceder como mínimo de un principal y un suplente en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, garantizando la participación de la mujer.

Si estas organizaciones modifican su declaración política, las corporaciones públicas de elección popular elegirán nuevo miembro de la mesa directiva y se reemplazará la participación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores.

Finalmente, no podrán ser designados en cargos de autoridad política, civil o administrativa en el Gobierno, ni dentro de los 12 meses siguientes a su retiro de la organización política, mientras se mantenga la declaración de independencia:

a) Quienes sean o hayan sido integrantes de los órganos de dirección, Gobierno, control y administración de las organizaciones políticas declaradas en independencia, tanto de los niveles nacional, departamentales, distritales y municipales.

b) Quienes hayan sido candidatos a cargo de elección popular avalados por ellos, elegidos o no.

Los mecanismos de protección de los derechos de la oposición aparecen en los artículos 28, 29 y 30. El artículo 28 establece la acción de protección de los derechos de la oposición, destacando su carácter especial ante la Autoridad Electoral, la cual tiene las siguientes características: se debe instaurar dentro de un término que permita establecer una relación de inmediatez, oportuna y razonable, con los hechos que vulneran el derecho respectivo, será suscrita por el representante de la respectiva organización política indicando contra quien se dirige, la conducta objeto de reproche, los hechos, las pruebas y fundamentos de derecho que la sustentan y la medida que, a su juicio, debe tomar la Autoridad Electoral para proteger el derecho.

La Autoridad Electoral deberá someter a reparto la solicitud en las 24 horas siguientes a su recibo y el inicio de la actuación administrativa será comunicado a las partes. El ponente podrá convocar a las partes a audiencia para asegurar el derecho de contradicción y contribuir a la pronta adopción de la decisión, que podrá notificarse en estrados, para lo cual el recurso deberá interponerse y sustentarse inmediatamente.

La audiencia podrá suspenderse y reiniciarse en caso de ser necesario, si no se convoca a dicha audiencia, el accionado podrá ejercer su derecho de defensa por escrito dentro de las 48 horas siguientes a la comunicación del inicio de la actuación. Tratándose del derecho de réplica la audiencia será obligatoria y deberá realizarse

dentro de las 72 horas siguientes al reparto de la solicitud, esta decisión se notificará en estrados.

La Autoridad Electoral está facultada para tomar todas las medidas necesarias para el restablecimiento del derecho vulnerado, incluida la adopción de medidas cautelares, si se protege el derecho, se ordenará su cumplimiento dentro de las 48 horas siguientes. Finalmente la Autoridad Electoral sancionará a toda persona natural o jurídica, o entidad pública, que incumpla las órdenes emitidas, con multas 10 y 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El artículo 29 consagra que no podrán ser designados en cargos de autoridad política, civil o administrativa en el Gobierno, ni dentro de los doce (12) meses siguientes a su retiro de la organización política, mientras se mantenga la declaración de oposición:

a) Quienes sean o hayan sido integrantes de los órganos de dirección, Gobierno, control y administración de las organizaciones políticas declaradas en oposición, tanto de los niveles nacional, departamentales, distritales y municipales.

b) Quienes hayan sido candidatos a cargo de elección popular avalados por ellos, elegidos o no.

El artículo 30 establece que en el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, el Gobierno nacional deberá estructurar programas de protección y seguridad con enfoque diferencial y de género para los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición.

A su vez estipula que en cada período de sesiones ordinarias, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo deberán presentar, respectivamente, un informe a cada una de las cámaras del Congreso de la República sobre el cumplimiento de los derechos establecidos en el Estatuto y un balance sobre las garantías de seguridad en relación con los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición. Además se deberán analizar el cumplimiento de las medidas tendientes a garantizar la participación equilibrada entre hombres y mujeres.

Estos informes deberán ser sustentados por el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo ante las Plenarias de cada una de las Cámaras para lo cual deberá fijarse fecha a más tardar dentro de los quince (15) días siguientes a su

presentación. En esa sesión, los Congresistas podrán formular preguntas y observaciones a los informes del Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, quienes deberán dar respuesta a las mismas de forma inmediata.

En el último capítulo sobre disposiciones finales el artículo 31 consagra que los derechos reconocidos en el estatuto se conservarán mientras esté vigente la declaración de oposición, si la declaración cambia los derechos se perderán y la Autoridad Electoral deberá cancelar el registro como organización política de oposición, reliquidará la financiación correspondiente y reasignará los espacios en radio y televisión. Las corporaciones públicas de elección popular deberán elegir nuevo miembro de la mesa directiva y se remplazará la participación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores.

2.2. REGLAMENTACIÓN EXPEDIDA POR EL CNE

La Ley 1909 de 2018 estableció como Autoridad Electoral al Consejo Nacional Electoral, por lo cual este organismo en el período de tiempo estudiado expidió tres Resoluciones para reglamentar algunos aspectos concernientes al ejercicio de los derechos de los partidos y movimientos políticos declarados en oposición al Gobierno Nacional.

La primera Resolución fue la N° 2711 del 06 de septiembre de 2018²⁸, la cual estableció el procedimiento del registro provisional para la declaración política exigida en el Estatuto de la Oposición, permitiendo que las organizaciones políticas tuvieran un plazo no superior al 29 de marzo de 2019 para modificar sus estatutos. Lo anterior, para armonizar con una medida provisional la efectividad del derecho a la oposición, de esta manera permitió que las organizaciones políticas que no habían cumplido con los requisitos formales de su declaración política lo pudieran hacer dentro de un término razonable.

La segunda Resolución fue la N° 3134 del 14 de diciembre de 2018²⁹ la cual reglamentó algunos aspectos de la Ley 1909 de 2018, está dividida en dos capítulos, el primero tiene que ver con el Registro de las agrupaciones políticas que se declaren en oposición, independencia o afines al gobierno, regulando lo concerniente a la presentación de la declaración política y estableciendo que los

²⁸ Consejo Nacional Electoral, Resolución N° 2711 del 06 de septiembre de 2018.

²⁹ Consejo Nacional Electoral, Resolución N° 3134 del 14 de diciembre de 2018.

partidos y movimientos políticos con personería jurídica en el nivel nacional dentro del mes siguiente a la posesión del Presidente de la República deberán presentar ante el CNE una declaración política, manifestando si se declaran de gobierno, de oposición e independientes. Exceptuó de esta obligación a los partidos que hubiesen inscrito a quien haya resultado elegido Presidente de la República, entendiendo que son partidos de gobierno o coalición de gobierno.

Creó el registro de la declaración en oposición, independencia o afinidad al Gobierno a cargo de la oficina de Inspección y Vigilancia del Consejo Nacional Electoral, obligó a los partidos o movimientos políticos con personería jurídica a informar al CNE cuál es la autoridad competente para efectuar su declaración política de conformidad con sus estatutos, advirtiendo que las agrupaciones políticas que dentro del mes siguiente al inicio del gobierno no realicen esta declaración, serán objeto de sanciones.

Finalmente este capítulo se refirió a la modificación de la declaración política, la cual podrán realizar por una sola vez durante el periodo constitucional los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, distintos a los que inscribieron al candidato electo como presidente de la República.

El segundo capítulo sobre los Derechos de las organizaciones políticas declaradas en oposición estableció frente a la financiación para el ejercicio de la oposición los criterios de distribución de estos recursos.

Reglamentó el acceso a los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético, estableciendo que deberán cumplir con los requisitos técnicos y formatos previamente establecidos por las autoridades competentes de radio y televisión, definió la divulgación política como aquellas actividades que con carácter institucional realicen las organizaciones declaradas en oposición con el fin de difundir y promover los principios, programas, y realizaciones frente a los diferentes asuntos de interés nacional, aclaró que estos espacios solo se asignarán cuando se cuente con la disponibilidad presupuestal para ello, para lo cual cada año el CNE hará la respectiva solicitud ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien deberá incluirla en el proyecto de Presupuesto que el Gobierno Nacional presente a consideración del Congreso de la República, con el fin de ser incluido en la ley del Presupuesto General de Ingresos y Gastos para cada vigencia fiscal.

Para el Acceso a medios de comunicación en la instalación de los cuerpos colegiados de elección popular dispuso que la intervención de los partidos y movimientos políticos declarados en oposición se hará de forma inmediata a la terminación de la intervención del Presidente de la República, para acceder a este derecho, con una antelación no menor a las 48 horas previas a la fijada para la instalación del correspondiente periodo de sesiones estas organizaciones informarán ante la mesa directiva de la respectiva corporación quien o quienes harán la intervención ante la plenaria.

En el Acceso a medios de comunicación en alocuciones los partidos y movimientos políticos con personería jurídica declarados en oposición deberán acordar quien hará la alocución, previa solicitud de estos ante el mismo medio de comunicación en la que se llevó la alocución, el cual deberá atender la solicitud en un término no mayor a las 48 horas siguientes. Los medios de comunicación deberán informar inmediatamente al CNE la respuesta dada a las solicitudes. Las organizaciones que hagan uso de este derecho deberán informar de la solicitud al CNE para lo de su competencia, además de llevar el registro y estadística del número de solicitudes elevadas.

Estableció que los concesionarios y operadores de televisión, radio, prensa escrita y digitales, entre otros medios de comunicación, deberán garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo, la imparcialidad, y la veracidad en el manejo de la información, para garantizar los derechos de réplica y divulgación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica de oposición, quienes tendrán derecho a la rectificación en el mismo medio de comunicación, horario y duración, en condiciones de equidad, cuando se presenten informaciones falsas, parcializadas o imprecisas.

Para el ejercicio del derecho de réplica y divulgación el CNE creará una comisión de monitoreo integrada por: el asesor de la Oficina de Comunicaciones y Prensa, quién será a sus vez el coordinador, el asesor de la Oficina de Inspección y Vigilancia y el asesor de la Oficina Jurídica.

Estableció que los partidos y movimientos políticos con personería declarados en oposición al gobierno tienen que llevar un registro de las solicitudes que hagan en ejercicio del derecho a acceso a la información y documentación oficial y deben reportarlo cada 6 meses al CNE, quien llevará un registro de estas solicitudes, la estadística al respecto y constatará el cumplimiento de estos derechos.

Consagró la obligación para que las corporaciones públicas lleven un registro sobre la participación en su agenda, el cual será reportado al CNE, finalmente le asignó al CNE la función de velar por el cumplimiento integral de los derechos y garantías del ejercicio de la oposición.

La tercera Resolución fue la N° 3941 del 13 de agosto de 2019³⁰, modificó la Resolución 3134 de 2018 frente al Acceso a los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético, al especificar de que manera se distribuirán los espacios adicionales en canales abiertos de televisión y radio, advirtió que los partidos y movimientos políticos que no hagan uso de las intervenciones a la que tienen derecho la perderán y no podrán solicitar su restitución dentro del periodo asignado, ni se podrán ceder estos espacios. Estas organizaciones quedaron obligadas a enviar un reporte mensual al CNE sobre el uso de este espacio, para que en caso de incumplimiento tome las medidas administrativas pertinentes.

Frente al acceso a medios de comunicación en la instalación de los cuerpos colegiados de elección popular y el acceso a medios de comunicación en alocuciones presidenciales complementó los parámetros y requisitos para acceder a estos derechos.

Este capítulo contiene las generalidades de la Ley Estatutaria N° 1909 de julio 9 de 2018 *“Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”* y una descripción de la reglamentación expedida por el Consejo Nacional Electoral sobre el tema.

Las resoluciones expedidas por la autoridad electoral sirvieron para que las organizaciones políticas declaradas en oposición al gobierno nacional pudieran acceder a los derechos consagrados en el Estatuto de la Oposición Política, cabe destacar que a esta entidad le tomó más de un año reglamentar las materias que le impuso la Ley 1909, con lo cual el derecho fundamental a la oposición política se pudo limitar por estas demoras.

Por la tanto es necesario que el CNE actúe con celeridad en las funciones que tiene a su cargo, de otra parte debe continuar y fortalecer la difusión y pedagogía de estas medidas, así como mantener actualizado el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos.

³⁰ Consejo Nacional Electoral, Resolución N° 3941 del 13 de agosto de 2019.

CAPÍTULO 3

BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN EN LAS DOS PRIMERAS LEGISLATURAS DEL CUATRIENIO 2018-2022 EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.

Han transcurrido más de dos legislaturas desde la entrada en vigencia del Estatuto de la Oposición Política, por lo cual en este lapso es posible hacer un balance de cómo ha sido su implementación, lo anterior para determinar cuáles derechos han sido vulnerados a las organizaciones políticas declaradas en oposición en el Congreso de la República y cómo ha actuado la autoridad electoral para evitar su vulneración o sancionar su incumplimiento. De este manera en este apartado se analizará la aplicación del Estatuto desde el 20 de julio de 2018 al 20 de junio de 2020.

Conforme a la información disponible en el CNE sobre el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos³¹ los siguientes son los partidos políticos declarados en Oposición al Gobierno Nacional: Movimiento Colombia Humana- Unión Patriótica, Fuerza Alternativa y Revolucionaria del Común-FARC, Movimiento Alianza Democrática Afrocolombiana-ADA, Movimiento Alternativo Indígena y Social-MAIS, Partido Alianza Verde y Partido Polo Democrático Alternativo.

Las tablas 2 y 3 indican de qué manera quedó conformada la Oposición en el Senado y en la Cámara de Representantes, para las legislaturas 2019-2020. El Senado contó con 23 senadores de oposición, siendo mayoritaria la representación del Partido Alianza Verde; por su parte la Cámara tuvo en ese período de tiempo 22 Representantes de oposición, también con mayoría del Partido Alianza Verde.

³¹ Disponible en : <https://www.cne.gov.co/media/attachments/2020/10/05/nacional.pdf>

Tabla 2. Conformación de la oposición en el Senado de la República en las dos primeras legislaturas del cuatrienio 2018-2022.

CONFORMACIÓN DE LA OPOSICIÓN EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA LEGISLATURAS 2018-2019/2019-2020					
PARTIDO ALIANZA VERDE	FARC	POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO	COALICIÓN LISTA DE LA DECENCIA (ASI,UP,MAIS)	MAIS	COLOMBIA HUMANA
	Elegidos conforme al Artículo Transitorio 2 del artículo 1° del A.L. 3/2017.				
Angélica Lozano	Julián Gallo	Jorge Robledo	Gustavo Bolívar	Feliciano Valencia	Gustavo Petro
				<i>Observación:</i> Elegido por la circunscripción Indígena.	<i>Observación:</i> Accedió gracias al artículo 14 del Estatuto de Oposición Política.
Antonio Sanguino	Pablo Torres	Iván Cepeda	Aída Avella		
Jorge Londoño	Victoria Simanca	Alexander López			
Iván Marulanda	Criselda Lobo	Jesús Castilla			
Antanas Mockus/Jorge Guevara	Iván Márquez /Israel Zúñiga	Leonidas Gómez/Wilson Arias			
<i>Observación:</i> Al senador Mockus le fue declarada la nulidad electoral y fue reemplazado el 10/02/2020 por el senador Guevara.	<i>Observación:</i> El senador Márquez renunció y fue reemplazado el 23/07/2019 por el senador Zúñiga.	<i>Observación:</i> El senador Gómez renunció y fue reemplazado el 26/12/2018 por el senador Arias.			
Iván Name					
Juan Castro					
José Polo					
Sandra Ortiz					

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. Conformación de la oposición en la Cámara de Representantes en las dos primeras legislaturas del cuatrienio 2018-2022.

Fuente: Elaboración propia.

CONFORMACIÓN DE LA OPOSICIÓN EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES LEGISLATURAS 2018-2019/2019-2020								
CIRCUNSCRIPCIÓN	PARTIDO ALIANZA VERDE	FARC	POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO	COALICIÓN LISTA DE LA DECENCIA	COALICIÓN ALTERNATIVA SANTANDER	MAIS	COLOMBIA HUMANA	
		Elegidos conforme al Artículo Transitorio 3 del artículo 1° del A.L. 3/2017.		ASI,UP,MAIS	Verde, ASI, Polo			
BOGOTÁ D.C.	Inti Asprilla	Carlos Carreño	Germán Navas	María Pizarro				
	Juanita Goebertus			David Racero				
	Katherine Miranda							
	Mauricio Toro							
ANTIOQUIA	León Muñoz	Omar Restrepo	Jorge Gómez					
BOYACÁ	Wilmer Leal					César Pachón		
	Neyla Ruiz							
SANTANDER		Jairo Cala			Fabián Díaz			
VALLE DEL CAUCA	Catalina Ortiz	Luis Albán						
CASANARE	César Ortiz							
ATLÁNTICO		Benedicto González/ Jesús Santrich <i>Observación:</i> El 13/12/2018 se posesionó el Representante González, ya que Santrich estaba privado de la libertad. Posteriormente González renunció y el 11/06/2019 se posesionó Santrich, aunque desde el 30/06/2019 se desconoce su paradero. El 3/12/2019 el presidente de la Cámara, Carlos Cuenca, firmó la resolución de "silla vacía" (Art. 136 de la C.P.) para esta curul, al existir una medida de aseguramiento de la CSJ contra Santrich por narcotráfico.						
INDÍGENA						Abel Jaramillo		
ARTÍCULO 14 LEY 1909 DE 2018								Ángela Robledo

Vale la pena aclarar que si bien el artículo 30 de la Ley 1909 de 2018 dispuso la obligación para que el Defensor del Pueblo y el Procurador General de la Nación presentaran en cada período de sesiones ordinarias, respectivamente, un informe a cada una de las cámaras del Congreso de la República sobre el cumplimiento de los derechos del Estatuto, a diciembre de 2020 solo estaba disponible el primer informe al Congreso de la Procuraduría General de la Nación sobre el Estatuto de la Oposición (julio 2018- septiembre de 2019) publicado en octubre de 2019.³² En el mes de enero de 2021 fue publicado el Segundo Informe al Congreso de la Procuraduría General de la Nación sobre el Estatuto de la Oposición (julio 2019- octubre 2020).³³

Por intermedio de la oficina de la Representante a la Cámara María José Pizarro se tuvo acceso a los informes de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República sobre el Estatuto de Oposición para los períodos ordinarios de sesiones del 20 de julio al 16 de diciembre de 2018, del 16 de marzo al 20 de junio de 2019 y del 20 de julio al 16 de diciembre de 2019. Por su parte, la Misión de Observación Electoral (plataforma de organizaciones de la sociedad civil que promueve el ejercicio de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía) publicó el 9 de julio de 2020 un balance de las garantías para el ejercicio de los derechos de la oposición política en Colombia a dos años de la sanción de la ley estatutaria.³⁴

De otra parte la Representante a la Cámara María José Pizarro quien fue la Segunda Vicepresidenta de la Cámara de Representantes por el Estatuto de la oposición en la segunda legislatura (20/07/2019 al 20/06/20), publicó el 12 de agosto de 2020 un informe del balance de esta Ley en el Congreso de la República para el período comprendido de julio de 2018 a julio de 2020.³⁵

Los documentos anteriormente mencionados sirven de guía para determinar cómo ha sido la implementación del Estatuto de la Oposición en el Congreso de la República en las dos primeras legislaturas, luego de su entrada en vigencia; con

³²Disponible en:
[https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20Informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20Estatuto%20de%20la%20Oposicion%20octubre%20de%202019\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20Informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20Estatuto%20de%20la%20Oposicion%20octubre%20de%202019(1).pdf)

³³Disponible en:
[https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20Estatuto%20de%20la%20Oposicion%20Noviembre%20de%202020\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20Estatuto%20de%20la%20Oposicion%20Noviembre%20de%202020(1).pdf)

³⁴ Disponible en: <https://moe.org.co/informe-2-anos-estatuto-de-la-oposicion/>

³⁵Disponible en: <https://mariajosepizarro.co/wp-content/uploads/2020/12/Infome-Estatuto-Oposicion-MJP-1.pdf>

base en esa información, se pretende establecer los grados de vulneración de estos derechos, en nulo si se han cumplido plenamente, medio si todavía están pendientes de concretarse o han tenido problemas para su ejecución y alto si han tenido poca o ninguna aplicación.

3.1. DERECHOS CON NULO GRADO DE VULNERACIÓN

En este apartado se hará referencia a los derechos que no han tenido problemas en su cumplimiento; este es el caso del artículo 18, el cual tiene que ver con la participación de las organizaciones políticas de oposición en al menos una de las posiciones de las mesas directivas de las corporaciones públicas. Este derecho se ha cumplido de la siguiente manera:

Tabla 4. Conformación de la Segunda Vicepresidencia en el Congreso.

CONFORMACIÓN DE LA SEGUNDA VICEPRESIDENCIA EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA			
	Legislatura	Partido	Nombre
Cámara de Representantes	2018-2019	Verde	Inti Asprilla
	2019-2020	Coalición Lista de la Decencia	María Pizarro
Senado de la República	2018-2019	Verde	Angélica Lozano
	2019-2020	Polo Democrático Alternativo	Alexander López

Fuente: Elaboración propia con información disponible en las páginas web de la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

Como se puede observar en esta tabla, la participación de los partidos de oposición se ha dado en la Segunda Vicepresidencia de la Mesa Directiva tanto de Cámara como de Senado. Cabe destacar que en el caso de la Cámara de Representantes todos los que han ocupado esta posición fueron elegidos por la circunscripción territorial de Bogotá D.C.

En aras de una mayor participación e incidencia de los Congresistas de oposición se propone revisar una reforma a la Ley 3 de 1992, Ley 5 de 1992 y la Ley 1909 de 2018, que les permita acceder a las mesas directivas de las comisiones constitucionales permanentes, pues se pudo constatar que en las dos primeras legislaturas del cuatrienio 2018-2022 ningún Congresista de la oposición pudo acceder a alguna mesa directiva de las siete comisiones constitucionales

permanentes. Esto reviste una importancia significativa teniendo en cuenta que las comisiones constitucionales permanentes, en razón a sus especialidades dan los primeros debates y votaciones de las iniciativas legislativas radicadas, a su vez también permiten plantear escenarios de control político a las autoridades cuyos temas de competencia estén asignados a las respectivas comisiones.

El derecho a participar en las herramientas de comunicación del Congreso de la República como lo establece el artículo 21 también se ha venido cumpliendo satisfactoriamente. Según el informe de la Procuraduría y el de la Representante Pizarro, conforme con la información reportada por las Oficinas de Información y Prensa de la Cámara de Representantes y del Senado de la República los integrantes de las organizaciones políticas declaradas en oposición han podido utilizar los medios de comunicación del Congreso de la República para el cubrimiento y divulgación de las actividades realizadas, tales como ruedas de prensa, audiencias públicas, radicación de iniciativas legislativas e intervenciones en comisiones, plenaria y en los debates de control político.

Los medios con los que cuenta el Senado de la República para garantizar este derecho son el Canal Congreso, Noticiero del Senado, el programa radial Voces del Senado, la página web y las cuentas oficiales de Twitter, Instagram, Facebook y YouTube del Senado de la República.

Las herramientas con las que cuenta la Cámara de Representantes para que puedan participar los partidos de oposición son el Canal Congreso, Noticiero Institucional NCR, el programa radial Frecuencia Legislativa, la página web de la Cámara de Representantes y la Revista Institucional Poder Legislativo.

Es importante que ambas cámaras legislativas continúen con esta dinámica, permitiendo que la gestión de los Congresistas de oposición tenga la misma promoción y difusión que los Congresistas de Gobierno e Independientes. De igual manera es loable el hecho de que esta difusión se haga por diferentes herramientas de comunicación, teniendo en cuenta las dificultades que se tienen en algunas regiones del país para acceder a internet.

3.2. DERECHOS CON MEDIO GRADO DE VULNERACIÓN

El artículo 24 sobre las curules en Senado y Cámara de Representantes para la segunda votación más alta a la Presidencia de la República y su fórmula vicepresidencial se ha cumplido, siendo designados como Senador de la República

Gustavo Francisco Petro Urrego y como Representante a la Cámara Ángela María Robledo. Ambos integran respectivamente la Comisión Primera constitucional permanente del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Sobre el particular hay que agregar que a la Representante Robledo en sentencia del 25 de abril de 2019 la Sección Quinta del Consejo de Estado le anuló la resolución por medio de la cual el CNE la declaró como Representante a la Cámara, para el período constitucional 2018-2022, por haber vulnerado el artículo 107 de la Constitución Política referente a la prohibición de la doble militancia.

Posteriormente y amparada en el derecho fundamental a la oposición política, esta sentencia fue revocada con un fallo de tutela de marzo de 2020, expedido por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, al considerar que el derecho fundamental autónomo de la oposición política limitaba la interpretación extensiva de la doble militancia como causal de inelegibilidad para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República.³⁶

La Representante Robledo tuvo que esperar hasta el 11 de junio de 2020 para ser reintegrada a la Cámara de Representantes³⁷, pues un fallo del Tribunal Superior de Bogotá le dio un plazo de 48 horas al entonces Presidente de la Cámara de Representantes, Carlos Cuenca Chaux para emitir la respectiva resolución de reintegro.

Frente a este derecho se comparte la sugerencia hecha por la Procuraduría General de la Nación y la MOE sobre la necesidad de efectuar unas reformas administrativas y legales para que las candidaturas respaldadas por firmas de grupos significativos de ciudadanos, que accedan a curules en el Congreso de la República puedan tener los mismos derechos que las organizaciones políticas y movimientos políticos con personería jurídica.

Esto porque con la legislación vigente no pueden ejercer los derechos consagrados en el Estatuto de la Oposición, lo cual constituye una desventaja para estos actores políticos que como en el caso del Senador Petro y la Representante Robledo

³⁶ Proceso disponible para consulta en:
http://servicios.consejodeestado.gov.co/testmaster/nue_actua.asp?numero=11001032800020180007400

³⁷ Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/tutela-ordena-reintegrar-curul-a-angela-maria-robledo-en-48-horas-article/>

cuentan con el respaldo ciudadano de 8'034.189 votos³⁸, cifra que supera ostensiblemente la votación más alta para un Senador (875.554 votos- Álvaro Uribe Vélez) y un Representante a la Cámara (104.248 votos- Edward David Rodríguez) en las elecciones al Congreso del 2018³⁹.

Finalmente cabe resaltar que el beneficiario de este derecho en el Senado de la República no se convierte en el líder de la oposición al Gobierno Nacional, toda vez que en el Congreso de la República no existe esta figura, por el contrario concurren una multiplicidad de oposiciones y el Estatuto no se refirió a estos temas.

El derecho a determinar la agenda de las corporaciones públicas contemplado en el artículo 19 se ha cumplido parcialmente, los congresistas declarados en oposición han podido determinar el orden del día para citar a debates de control político o discutir proyectos de su iniciativa. Sin embargo, el informe de la MOE puso de presente posibles actuaciones contrarias al espíritu de este artículo, tal como ocurrió el 27 de noviembre de 2018, donde si bien se agendó en el orden del día un debate promovido por la oposición, no se les brindó el espacio para hacer las conclusiones y cerrar formalmente el debate.

Por su parte, el informe de la Representante Pizarro da cuenta de los debates agendados con esta figura, pero manifiesta que dicha información se puede presentar para confusiones teniendo en cuenta que las comisiones constitucionales remiten información de debates de control político hechos por la oposición como solicitudes para fijar el orden del día.

Los informes de la Procuraduría reconocen que existe una falta de reglamentación sobre este derecho y que actualmente se presta para confusiones, sobre la primera legislatura corroboró que se garantizó este derecho, pero puso de presente que no se puede pronunciar sobre el cumplimiento de este derecho en la legislatura 2019-2020, debido a que el Congreso de la República no remitió esta información. Finalmente hizo un llamado a las Secretarías Generales de Senado y Cámara para que cumplieran con la obligación de remitir al CNE un informe detallado sobre el ejercicio de este derecho tanto en plenarias, como en las comisiones constitucionales permanentes en la legislatura 2019-2020.

³⁸ Disponible en:

https://elecciones1.registraduria.gov.co/pre_pres_2018/resultados/2html/resultados.html

³⁹ Disponible en:

<https://elecciones.registraduria.gov.co:81/elec20180311/resultados/99CA/BXXXX/DCA99999.htm>

Sobre este derecho es pertinente afirmar que la redacción de la Ley 1909 de 2018 no es clara sobre si las tres veces que las organizaciones políticas de oposición pueden determinar el orden del día de la sesión plenaria y de las comisiones permanentes son excluyentes, es decir, si en una legislatura la oposición determina tres veces el orden del día de la sesión plenaria, no podría hacerlo en las comisiones permanentes. Finalmente se considera que es necesario ampliar el número de veces que la oposición puede determinar el orden del día, tanto en plenaria como en comisiones, con el fin de que sus iniciativas legislativas y debates de control político puedan ser agendados y discutidos con plena garantía respecto a los partidos de Gobierno e Independientes.

El derecho de acceso a la información y a la documentación oficial se ha venido cumpliendo, pero se han presentado una serie de dificultades en los tiempos de respuesta y en ocasiones la información suministrada es incompleta o de baja calidad, lo que redundo en una dificultad para analizar de forma oportuna dicha información. En este punto también se encuentra que las organizaciones políticas de oposición no han remitido el registro de las solicitudes realizadas ante el CNE, lo cual puede dificultar la tarea de esta autoridad electoral para hacerle un efectivo seguimiento al cumplimiento de este derecho.

Es importante que los órganos de control sensibilicen a las entidades públicas sobre la existencia de este derecho para las organizaciones políticas de oposición, una medida que puede permitir una mejor utilización y dinamización de esta figura sería que los Congresistas de oposición pudieran acceder a este mecanismo directamente y sin la necesidad de la firma de las autoridades nacionales, pues muchas veces esta información se requiere de forma urgente para el correcto funcionamiento de su labor legislativa y el acceso a los representantes de las organizaciones políticas para el ejercicio y protección de sus derechos se podría demorar debido a trámites administrativos internos.

El acceso a medios de comunicación en alocuciones presidenciales del artículo 15, no debe confundirse con el derecho de réplica, pues este último no tiene el límite para ser ejercido tres veces al año. Según el informe de la Representante Pizarro este derecho se ha concretado en tres ocasiones, la primera se llevó a cabo el 12 de marzo de 2019, tuvo la vocería de la Representante Juanita Goebertus y versó sobre las objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz en la alocución presidencial del 10 de marzo de 2019.⁴⁰

⁴⁰ Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=n79OO19OaAA&feature=emb_title

La segunda vez fue el 22 de noviembre de 2019, con la vocería del Representante Mauricio Toro frente a la alocución presidencial del 21 de noviembre de 2019 sobre el Paro Nacional.⁴¹ Por último se tiene la realizada el 17 de marzo de 2020 con la vocería del Senador Juan Luis Castro frente a la alocución presidencial sobre la declaratoria de emergencia sanitaria.⁴² Hay que mencionar que estos congresistas hacen parte del Partido Verde y la Representante Goebertus y el Representante Toro fueron elegidos por la circunscripción territorial de Bogotá D.C.

En el informe de la Representante Pizarro se menciona que el derecho a réplica consagrado en el artículo 17 se ha ejercido dos veces; la primera vez fue el 30 de marzo de 2019 y se ejerció con la vocería del Senador Feliciano Valencia por las declaraciones hechas por el Presidente Duque sobre la minga indígena en el departamento del Cauca.⁴³ Esta réplica fue negada por la Autoridad Nacional de Televisión, al considerar que fueron unas declaraciones y no una alocución del Presidente, motivo por el cual esta réplica fue transmitida por YouTube.

La segunda vez que se llevó a cabo fue el 02 de septiembre de 2019 con la vocería de Timoleón Jiménez del Partido FARC, frente a las declaraciones del Presidente Duque del 29 de agosto de 2019 en las cuales anunciaba la intención de crear un grupo especial con el fin de perseguir y capturar a los disidentes de las FARC.⁴⁴

Por su parte en el informe de la MOE no se distinguen entre las acciones del artículo 15 y las del artículo 17, al considerar que se presentaron otras intervenciones por parte de la oposición, que no se dieron frente a alocuciones presidenciales y por eso no se transmitieron en los medios de comunicación tradicionales.

En dicho informe se menciona la réplica que realizó el 22 de mayo de 2019 el Senador Gustavo Petro frente a la declaración del Presidente Duque del 15 de mayo de 2019 sobre la renuncia del Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez.⁴⁵ Al ser una declaración presidencial no fue transmitida en todos los medios de comunicación nacionales, sino por redes sociales, posteriormente la ANTV decidió transmitirlo, pero con posterioridad a que la oposición distribuyera este vídeo.

⁴¹ Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=TO1OL4ZDZbg&feature=emb_title

⁴² Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=wE0KgV6hwUA>

⁴³ Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=HCyHp5PhRO0>

⁴⁴ Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=41QF-Tr-a1s>

⁴⁵ Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=DSWm1oNc1PQ>

La Defensoría del Pueblo en su informe del período 20 de julio a 16 de diciembre de 2019 advirtió la existencia de prácticas que han impedido el ejercicio material de este derecho, pues se han usado razonamientos meramente formales para obstaculizar el acceso a los mecanismos de comunicación pública. También puso de presente la práctica de hacer alocuciones disfrazadas de declaraciones en los medios de comunicación y redes sociales, finalmente consideró que existe una confusión sobre los derechos de acceso a los medios de comunicación.

Para intentar aclarar la confusión que se ha presentado frente a las alocuciones presidenciales el párrafo primero del artículo 4 de la Resolución N° 3941 de 2019 del CNE estableció que se entiende por alocución presidencial la obligatoria interrupción simultánea de la programación habitual de la totalidad de los operadores de televisión abierta radiodifundida públicos o privados, nacionales, regionales o locales, previa solicitud formal de la Presidencia de la República, con el fin de que el Presidente se dirija al país, de acuerdo a lo previsto en el artículo 32 de la Ley 182 de 1995.

El primer informe de la Procuraduría consideró que la antigua ANTV, hoy CRC tramitó de manera extemporánea una solicitud presentada el 27 de noviembre de 2018 por las organizaciones políticas de oposición y advirtió que no existía justificación alguna para que siete meses después del requerimiento, se solicitara emitir las declaraciones de la oposición. En el segundo informe evidenció la confusión sobre los derechos de acceso a los medios de comunicación y consideró necesario que la CRC, en coordinación con el CNE debían realizar un análisis integral, explicación y divulgación de estos derechos para que las organizaciones de oposición conocieran su procedimiento y los criterios tenidos en cuenta para el acceso a estos.

El 30 de noviembre de 2020 la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) publicó una cartilla pedagógica del Estatuto de la oposición⁴⁶, con el fin de divulgar las normas y el procedimiento para acceder al derecho del servicio público de televisión para las organizaciones políticas declaradas en oposición, pero no hizo mención al tema de intervenciones en redes sociales.

⁴⁶ Disponible en:

[https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/Cartilla%20Pedag%C3%B3gica%20Estatuto%20de%20la%20Oposici%C3%B3n%20\(Publicaci%C3%B3n\).pdf](https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/Cartilla%20Pedag%C3%B3gica%20Estatuto%20de%20la%20Oposici%C3%B3n%20(Publicaci%C3%B3n).pdf)

Como se pudo evidenciar, en la práctica se ha dado una confusión entre el derecho a acceso a medios de comunicación en alocuciones presidenciales y el derecho de réplica, lo que ha dificultado que estos derechos se puedan ejercer plenamente, a esto se suma el hecho de que el Presidente de la República ha realizado intervenciones a través de sus redes sociales, lo cual no fue contemplado en el Estatuto, quedando este tipo de intervenciones sin regulación.

El 24 de marzo de 2020 en medio de la emergencia sanitaria el Presidente de la República Iván Duque Márquez empezó un programa de televisión llamado “Prevención y Acción”, dirigido y presentado por él. Este programa que dura entre treinta minutos y una hora se emite en horario prime, es replicado por las redes sociales de Presidencia y transmitido en canales y emisoras nacionales, los cuales no están obligados a hacerlo, pues no corresponde formalmente con una alocución presidencial.

Este programa materialmente es una alocución presidencial y los Congresistas de oposición no pudieron acceder a los mismos medios de comunicación en la segunda legislatura; acciones como estas requieren modificaciones en el Estatuto de Oposición con el fin que se construya una redacción clara sobre las alocuciones presidenciales, para evitar maniobras como la mencionada. A su vez es necesario que se elimine el límite establecido de tres veces al año y establecer un término razonable y equitativo para que los partidos de oposición puedan controvertir la posición del Gobierno.

Finalmente hay que mencionar que los Congresistas de Oposición previo acuerdo entre ellos, se han articulado a través de la figura de un vocero, el cual siempre ha sido alternado, para poder acceder a medios de comunicación en alocuciones presidenciales y para acceder al derecho de réplica.

El derecho a acceder a medios de comunicación en la instalación del Congreso tal y como lo establece el artículo 14 se efectuó una vez en las dos primeras legislaturas, ya que el Congreso de la República 2018-2022 fue instalado el 20 de julio de 2018 por el saliente Presidente de la República Juan Manuel Santos y si bien para esa fecha entraba a regir el Estatuto, las organizaciones políticas no habían efectuado su declaración política frente al nuevo Gobierno Nacional.

La primera vez que las organizaciones políticas de oposición accedieron a este derecho fue el 20 de julio de 2019 y le correspondió al Senador Jorge Robledo del Polo Democrático Alternativo, como vocero de los partidos políticos declarados en

oposición. Esta intervención no se transmitió en vivo por los medios de comunicación usados para la transmisión oficial del Presidente de la República, aunado a lo anterior el Presidente del Congreso para la fecha, el Senador Ernesto Macías del partido de Gobierno Centro Democrático, decretó un receso para que el Presidente de la República pudiera retirarse siendo acompañado por la comisión protocolaria, con esta conducta evitó la adecuada intervención de la oposición, pues el Gobierno Nacional no la escuchó.

En el segundo informe de la Procuraduría esta entidad hizo un llamado a cumplir lo establecido por el CNE, orientado a permitir que una vez finalizada la intervención del Presidente de la República, las organizaciones políticas declaradas en oposición realicen su intervención.

En virtud de lo sucedido los partidos de oposición invocaron por primera vez la Acción de Protección de los Derechos de Oposición y el 12 de marzo de 2020 a través de la Resolución N° 1313⁴⁷ el CNE falló a su favor amparando el derecho fundamental de la oposición y ordenando al Canal Institucional, RTVC y al Canal Congreso, para que concedieran como medida restaurativa un espacio de hasta 20 minutos, en cada canal, en la franja de mayor sintonía.

También se exhortó a la Mesa Directiva del Congreso de la República para que en adelante diera cumplimiento estricto a este artículo y reprochó la conducta del Senador Macías, que vulneró el derecho fundamental a la oposición política en la instalación del Congreso, para lo cual trasladó la mencionada decisión a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista para los temas de su competencia.⁴⁸ Finalmente el 13 de junio de 2020 se pudo cumplir esta resolución y el Senador Robledo hizo su alocución⁴⁹.

Frente a este derecho se considera una buena estrategia que las organizaciones políticas de oposición opten por acordar entre ellos a un vocero que intervenga en el tiempo estipulado, el cual es de 20 minutos, pues un tiempo distribuido en proporción a la representación del Congreso fraccionaría lo que puede ser un mensaje contundente de la oposición a la gestión del Gobierno Nacional. Se debe

⁴⁷ Consejo Nacional Electoral, Resolución N° 1313 del 12 de marzo de 2020. Disponible en: https://jorgerobledo.com/wp-content/uploads/2020/05/RESOLUCION-1313-DE-2020-PDF-1_encrypted____-signed.pdf

⁴⁸ Al finalizar la segunda legislatura no había ningún resultado de la investigación disciplinaria en la Comisión de Ética del Senado.

⁴⁹ Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=EPEq1gv_rOc

procurar porque este tiempo se amplíe y sea proporcional al usado por el Presidente de la República, además se comparten las recomendaciones hechas por la MOE, para que una vez sean conocidos los resultados electorales del nuevo Presidente de la República, se pueda hacer la declaración política de oposición y así estas organizaciones políticas puedan usar al inicio del cuatrienio el tiempo adjudicado.

Por otra parte los entes de control y la autoridad electoral deben investigar y sancionar con celeridad aquellas actuaciones que vulneren este derecho, para que los hechos ocurridos en la instalación de la segunda legislatura no vuelvan a ocurrir y se pueda institucionalizar esta figura en el sistema democrático colombiano.

Otro derecho que ha sido cuestionado en su aplicación es el artículo 22 sobre la transparencia y rendición de cuentas en el Plan de Desarrollo y Planes Plurianuales de Inversión, según la oposición a la fecha el Presidente Duque no ha presentado informes sobre el cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo y ejecución del presupuesto de inversión, pero afirman que existen varias interpretaciones sobre este derecho y frente a la sesión exclusiva sobre el Plan Nacional de Desarrollo y Presupuesto General de la Nación sostienen que se ha realizado en dos ocasiones en las dos primeras legislaturas: el 16 de octubre de 2018 y el 8 de octubre de 2019. Adicional a lo anterior la Representante Pizarro indicó que el Presidente de la República no ha presentado informes sobre el cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo y la ejecución del presupuesto de inversión.

Se considera necesario que ante las múltiples interpretaciones que hay por parte del Gobierno y de la Oposición sobre este artículo, se debe regular de forma clara cuál es el procedimiento para acceder a las prerrogativas del artículo 22 del Estatuto, en dicha tarea deberán intervenir los órganos de control, la autoridad electoral, entidades de Gobierno tales como el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación y los voceros de la oposición.

Frente al artículo 12 financiación adicional para el ejercicio de la oposición según consta en el informe de la Representante Pizarro, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó una distribución en el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia fiscal 2019 por valor de \$18.234.275.320, en el cual se incluyó una partida para cubrir los gastos inherentes a la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos declarados en oposición que asciende a la suma de \$2.930.122.633, cuya distribución se realizó teniendo en cuenta el artículo 7° de la Resolución 3134 del 14 de diciembre de 2018 emitida por el CNE.

La Congresista concluyó sosteniendo que el giro de tales recursos está sujeto al cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 1909 de 2018 y la Resolución 3134 de 2018, en cuanto a la presentación de la declaratoria de oposición y modificatoria de los estatutos de las organizaciones políticas.

En el segundo informe de la Procuraduría se pudo establecer que para el 2019 el valor reconocido fue de \$2.930.122.633, que se constituyó en una reserva presupuestal por el cierre de vigencia, para el año 2020 se fijó la cuantía y la asignación entre las organizaciones políticas con personería jurídica declaradas en oposición por un valor de \$3.018.026.312.

Tabla 5. Recursos girados a las organizaciones políticas declaradas en oposición-vigencia 2019.

Organización Política	Valor reconocido	Auditoría	Valor neto girado
Movimiento Alternativo Indígena Social	\$496.245.538	-\$4.962.455	\$491.283.083
Partido Alianza Verde	\$1.630.838.556	-\$16.308.386	\$1.614.530.170
Partido Colombia Humana-Unión Patriótica	\$58.942.386	-\$589.424	\$58.352.962
Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	\$183.132.664	-\$1.831.327	\$181.301.337
Partido Polo Democrático Alternativo	\$560.963.489	-\$5.609.635	\$555.353.854
Total	\$2.930.122.633	-\$29.301.227	\$2.900.821.406

Fuente: Segundo informe al Congreso sobre Estatuto de la Oposición/ Procuraduría General de la Nación.

Tabla 6. Recursos girados para los organizaciones declaradas en oposición-vigencia 2020.

Organización Política	Valor reconocido	Auditoría	Valor neto girado
Movimiento Alternativo Indígena Social	\$578.739.070	-\$5.787.391	\$572.951.679

Partido Alianza Verde	\$1.544.136.238	-\$15.441.362	\$1.528.694.876
Partido Polo Democrático Alternativo	\$420.954.127	-\$4.209.541	\$416.744.586
Partido Colombia Humana- Unión Patriótica	\$95.543.082	-\$955.431	\$94.587.651
Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	\$378.653.795	-\$3.786.538	\$374.867.257
Total	\$3.018.026.312	-\$30.180.263	\$2.987.846.049

Fuente: Segundo informe al Congreso sobre Estatuto de la Oposición/ Procuraduría General de la Nación.

En este punto se comparten las recomendaciones hechas en los dos informes de la Procuraduría y en el segundo informe de la Defensoría del Pueblo sobre la necesidad que el CNE efectúe todas las gestiones a su cargo y que el Gobierno Nacional garantice los recursos suficientes para este fondo, mejorando los tiempos para los desembolsos a las organizaciones políticas de oposición, solo de esta manera podrán llevar a cabo sus actividades de manera efectiva y no se verán perjudicados en su funcionamiento y en el ejercicio de sus derechos. Adicional a lo anterior, se requiere un trabajo por parte de la Contraloría General de la República que permita hacerle seguimiento a la destinación de estos recursos, evitando que se puedan cometer actos de corrupción.

3.3. DERECHOS CON ALTO GRADO DE VULNERACIÓN

El artículo 20 dispuso que para la selección de los miembros del Senado de la República en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se elegiría al menos un principal y un suplente de las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional y con representación en dicha cámara, de los cuales uno sería mujer y se alternaría la posición principal y suplencia entre ellos. Sobre este punto se pudo constatar que solo hay participación de un miembro de las organizaciones de oposición, es el caso del Senador Antonio Sanguino del Partido Alianza Verde.⁵⁰

⁵⁰ Disponible en: <https://www.senado.gov.co/index.php/comisiones/comisiones-legales/relaciones-exteriores>

De esta manera se ha desconocido el principio de equidad de género estipulado en el Estatuto al no haber alternado esta posición con una senadora de la oposición, los informes de la Procuraduría pusieron de presente este incumplimiento, pero sostienen que con la información que han recibido no es posible identificar si este incumplimiento se dio en el proceso de elección o si las organizaciones políticas declaradas en oposición no postularon a una candidata mujer.

Ante este panorama se requiere que las senadoras de oposición hagan valer este derecho y se apropien de este espacio, previo acuerdo entre los distintos partidos de oposición, pues la redacción del artículo es clara y no da margen para interpretaciones, además la equidad de género es un principio rector en el Estatuto de Oposición.

Finalmente se encontró otro artículo que no ha sido posible concretar, es el 13 referente al acceso a los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético, según el informe de la Procuraduría para la vigencia 2019, el CNE no había asignado los espacios adicionales en medios de comunicación para las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno Nacional, porque no contaba con la asignación presupuestal para implementar esta medida.

Por lo anterior durante el 2019 no se asignaron estos espacios en las franjas de mayor sintonía de los medios de comunicación social del Estado y que hacen uso del espectro electromagnético para el ejercicio del derecho a la oposición.

El segundo informe de la Procuraduría puso de presente que ni el CNE ni el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones adelantaron de manera coordinada, la planeación y gestión requerida para garantizar la asignación de recursos para el ejercicio de este derecho en las vigencias fiscales 2019 y 2020, por lo tanto en las dos primeras legislaturas no se contó con una partida presupuestal que permitiera a las organizaciones de oposición acceder a los medios de comunicación social del Estado o que hacen uso del espectro electromagnético.

Es necesario que todas las entidades involucradas en la aplicación de este derecho asuman su responsabilidad y gestionen lo que sea de su competencia para remediar esta vulneración, por otra parte, si persiste este incumplimiento, los partidos de oposición deberán hacer uso de la acción de protección de los derechos de oposición y las demás acciones jurídicas que permitan aplicar este derecho.

En este tercer y último capítulo se presentó un balance de la implementación del Estatuto de la Oposición Política en las dos primeras legislaturas del cuatrienio 2018-2022 en el Congreso de la República.

Este análisis abordó todos los derechos consagrados en el Estatuto para los Congresistas de Oposición, por lo tanto, se tuvieron en cuenta los informes presentados por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Representante María José Pizarro y la Misión de Observación Electoral.

De los doce derechos consagrados en el Estatuto de la Oposición Política para las organizaciones políticas declaradas en oposición, el balance de su aplicación en las dos primeras legislaturas del Congreso de la República de Colombia es regular, si se tiene en cuenta que es una figura nueva en el sistema político colombiano, aún está pendiente de reglamentar varios temas y la coalición de Gobierno es mayoritaria.

A pesar de esto, tan solo dos derechos presentan un alto grado de vulneración; por su parte dos derechos tienen grado nulo de vulneración y ocho derechos están en el grado medio de vulneración. De los dos derechos que presentan alto grado de vulneración, el más preocupante es el acceso a los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético, pues como se expuso anteriormente, las entidades encargadas de garantizar este derecho deliberadamente han mostrado un desinterés por solucionar la problemática.

Este ejercicio académico permitió tener un diagnóstico sobre la aplicación de estas garantías en las dos primeras legislaturas posteriores a la entrada en vigencia de esta Ley, el cual sirvió para poder sugerir algunas recomendaciones que permitan subsanar la vulneración de estos derechos.

CONCLUSIONES

El presente escrito se presenta en el año que la Constitución Política de Colombia de 1991 cumple treinta años de vigencia, en medio de las celebraciones por este aniversario es el momento ideal para evaluar las promesas que se plasmaron en aquella época y que nunca se cumplieron o lo hicieron de forma tardía.

En este ejercicio académico se analizó la figura del Estatuto de la Oposición Política, partiendo de los debates en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 que llevaron a su consagración en el artículo 112 de la Constitución Política, se revisaron sus antecedentes, reformas constitucionales y los pormenores en el trámite del proyecto de ley estatutaria en el Congreso de la República.

Dicho análisis sirvió para tener un contexto sobre la necesidad de esta herramienta legal, ya que por más de dos décadas se hicieron esfuerzos por establecer un Estatuto de la Oposición Política y solo fue posible como resultado del acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, al procurar garantizar la participación política de los exguerrilleros y así intentar consolidar la apertura democrática que requería el país.

La Ley 1909 de 2018 incluyó un catálogo básico de derechos para las organizaciones declaradas en oposición y le correspondió al Consejo Nacional Electoral como autoridad electoral reglamentar esta materia; función que cumplió de manera tardía y que pudo afectar el derecho fundamental a la oposición política.

Estas dos primeras legislaturas que culminaron el 20 de junio de 2020, pueden ser consideradas como una etapa de transición y aprendizaje para la democracia colombiana; en el nuevo Congreso de la República están representadas las nuevas fuerzas políticas que surgieron en virtud del Acuerdo de Paz.

A pesar de la diversidad ideológica de las organizaciones políticas declaradas en oposición con presencia en el Congreso de la República, se pudo consolidar una Bancada Alternativa y de Oposición que ha tenido gran incidencia en el panorama político nacional por medio de sus iniciativas legislativas y el control político ejercido al gobierno nacional. Sin embargo, como se demostró a lo largo de este escrito, todavía están lejos de una garantía plena y efectiva en sus derechos frente a los partidos de gobierno e independientes.

Si bien este balance es preliminar porque no abarca todo el cuatrienio, es importante en la medida que realiza un diagnóstico claro sobre la situación de las organizaciones políticas declaradas en oposición al gobierno nacional y el grado de cumplimiento y vulneración de los derechos consagrados en el Estatuto. Por lo tanto puede servir como insumo a la hora de implementar las reformas que se requieren para materializar el derecho fundamental a la oposición política en Colombia.

Estas modificaciones únicamente se podrán implementar si el Gobierno Nacional, los partidos de Gobierno, de oposición, independientes y las instituciones del Estado encargadas de velar por el cumplimiento de esta Ley tienen la voluntad política requerida y que hizo falta en más de veinticinco años.

Si el ejercicio de la oposición política se logra institucionalizar en el Congreso de la República de Colombia puede ser un buen síntoma de la madurez democrática del país y se saldaría la deuda histórica de respeto hacia las opiniones críticas y divergentes; el debate político podría mejorar, lo que posiblemente traería al escenario nuevas voces que por desconfianza nunca lo habían hecho.

Se puede afirmar que la existencia de una figura como el Estatuto de la Oposición Política que permite la coexistencia del Gobierno- Oposición, ajena al sistema de Gobierno presidencial colombiano, supone unos retos importantes ante posibles vulneraciones de derechos por parte de las mayorías de gobierno representadas en el Congreso de la República.

Sin embargo si las entidades encargadas de garantizar estos derechos asumen sus responsabilidades y si las organizaciones políticas declaradas en oposición dinamizan su exigibilidad por las distintas vías legales existentes en el ordenamiento jurídico colombiano, hasta lograr un ejercicio pleno, se puede consolidar el tan anhelado pluralismo político.

Finalmente, otro reto que debe asumir el Gobierno Nacional es proteger la vida y la integridad de los Líderes Sociales, Líderes Ambientales, Defensores de Derechos Humanos, Activistas Políticos, Firmantes del Acuerdo de Paz y Congresistas de la Oposición, ya que las cifras de homicidios y desapariciones contra ellos siguen en aumento, poniendo de presente esta deshonrosa realidad, que se configura en un exterminio sistemático de actores fundamentales para la democracia colombiana.

BIBLIOGRAFÍA

Gacetas de la Asamblea Nacional Constituyente

COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Diario N°1 de la Asamblea Nacional Constituyente. (5, febrero, 1991), Diario N°2 de la Asamblea Nacional Constituyente. (6, febrero, 1991) Bogotá D.C. Disponible en Internet: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll26/id/3850>

COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°4. (13, febrero, 1991). Bogotá D.C. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3717>

COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°13. (1º, marzo, 1991). Bogotá D.C. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3797>

COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°9. (19, febrero, 1991). Bogotá D.C. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3778>

COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°10. (20, febrero, 1991). Bogotá D.C. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3830>

COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°22. (18, marzo, 1991). Bogotá D.C. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3747>

COLOMBIA, SECRETARÍA GENERAL ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia N°74 - Jaime Arias López (8, marzo, 1991) Bogotá D.C. Disponible en internet: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/363>

COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°26ª. (26, marzo, 1991). Bogotá D.C. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3844>

COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°30. (1º, abril,1991). Bogotá D.C. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3724/rec/1>

COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°56. (22, abril,1991). Bogotá D.C. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3826>

COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°85. (29, mayo,1991). Bogotá D.C. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3728>

COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°89. (4, junio,1991). Bogotá D.C. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3787>

COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°112. (3, julio,1991). Bogotá D.C. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3848>

COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N°127. (10, octubre,1991). Bogotá D.C. Disponible en Internet: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3753>

Gacetas del Congreso

Gaceta del Congreso N° 32 del 1º de febrero de 2017. Disponible en Internet: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=1-2-2017&num=32&consec=47202>

Publicaciones Académicas

PNUD. Oposición Política en Colombia: ¿Un debate inconcluso?, Herramienta para la construcción colectiva de un Estatuto de Garantías a la Oposición en Colombia, 2011.

KAS. La oposición en Colombia: reglas claras para ideas contrarias. En Papers N° 33. enero de 2017. ISSN 2322-9896.

RODRÍGUEZ, David. Ejercicio institucionalizado de la oposición política en el presidencialismo colombiano. Elementos para el debate desde el derecho comparado. Trabajo de grado Magíster en Derecho. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias políticas y sociales. 2011.

Informes

Consejo Nacional Electoral

Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos. Disponible en: <https://www.cne.gov.co/media/attachments/2020/10/05/nacional.pdf>

Defensoría del Pueblo

Informe al Congreso de la República- Estatuto de la Oposición. Período ordinario de sesiones del 20 de julio al 16 de diciembre de 2018.

Informe al Congreso de la República- Estatuto de la Oposición. Período ordinario de sesiones del 16 de marzo al 20 de junio de 2019.

Informe al Congreso de la República- Estatuto de la Oposición. Período ordinario de sesiones del 20 de julio al 16 de diciembre de 2019.

Procuraduría General de la Nación

Primer Informe de Cumplimiento de la Ley 1909 de 2018. Disponible en: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20Informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20Estatuto%20de%20la%20Oposicion%20octubre%20de%202019\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20Informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20Estatuto%20de%20la%20Oposicion%20octubre%20de%202019(1).pdf)

Segundo Informe de Cumplimiento de la Ley 1909 de 2018. Disponible en: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20Estatuto%20de%20la%20Oposicion%20del%2016%20de%20junio%20de%202019\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20Estatuto%20de%20la%20Oposicion%20del%2016%20de%20junio%20de%202019(1).pdf)

MOE

Balance de las garantías para el ejercicio de la oposición política en Colombia. Dos años desde la sanción de la ley estatutaria. Disponible en: <https://moe.org.co/informe-2-anos-estatuto-de-la-oposicion/>

Representante a la Cámara María José Pizarro

Disponible en: <https://mariajosepizarro.co/wp-content/uploads/2020/12/Infome-Estatuto-Oposicion-MJP-1.pdf>

Procesos Judiciales:

Nulidad Electoral de la Representante a la Cámara Ángela Robledo. Proceso disponible en: http://servicios.consejodeestado.gov.co/testmaster/nue_actua.asp?numero=11001032800020180007400

Notas de Prensa:

<https://www.elespectador.com/noticias/politica/tutela-ordena-reintegrar-curul-a-angela-maria-robledo/>

Resultados Electorales-Registraduría Nacional del Estado Civil

Elecciones Presidencia de la República 2018. Disponible en: https://elecciones1.registraduria.gov.co/pre_pres_2018/resultados/2html/resultados.html

Elecciones Congreso de la República 2018. Disponible en: <https://elecciones.registraduria.gov.co:81/elec20180311/resultados/99CA/BXXXX/DCA99999.htm>

Acceso a medios de comunicación en alocuciones presidenciales

Partidos de oposición responden a la alocución presidencial sobre las objeciones a la JEP. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=n79OO19OaAA&feature=emb_title

Partidos de oposición responden a la alocución presidencial sobre el paro nacional. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=TO1OL4ZDZbg&feature=emb_title

Partidos de oposición responden a la alocución presidencial sobre la crisis del Coronavirus. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=wE0KgV6hwUA>

Derecho de Réplica

Réplica a la intervención del presidente Iván Duque sobre la Minga. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=HCyHp5PhRO0>

Réplica a la intervención del presidente Iván Duque sobre el anuncio de Iván Márquez. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=41QF-Tr-a1s>

Réplica a la intervención del presidente Iván Duque sobre la renuncia del Fiscal Martínez. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=DSWm1oNc1PQ>

Publicación CRC

Cartilla pedagógica del Estatuto de la Oposición. Disponible en: [https://www.crc.com.gov.co/uploads/images/files/Cartilla%20Pedag%C3%B3gica%20Estatuto%20de%20la%20Oposici%C3%B3n%20\(Publicaci%C3%B3n\).pdf](https://www.crc.com.gov.co/uploads/images/files/Cartilla%20Pedag%C3%B3gica%20Estatuto%20de%20la%20Oposici%C3%B3n%20(Publicaci%C3%B3n).pdf)

Resoluciones CNE

Consejo Nacional Electoral. Resolución N° 2711 del 06 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.cne.gov.co/component/phocadownload/category/10-resoluciones-?start=130>

Consejo Nacional Electoral. Resolución N° 3134 del 14 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.cne.gov.co/documentos-de-interes>

Consejo Nacional Electoral. Resolución N°3941 del 13 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.cne.gov.co/documentos-de-interes>

Consejo Nacional Electoral. Resolución N° 1313 de 2020, por medio de la cual se decide Acción de protección de los Derechos de Oposición. Disponible en: https://jorgerobledo.com/wp-content/uploads/2020/05/RESOLUCION-1313-DE-2020-PDF-1_encrypted____-signed.pdf

Cumplimiento del artículo segundo de la Resolución N° 1313 de 2020. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=EPEq1gv_rOc

Composición de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores

Disponible en: <https://www.senado.gov.co/index.php/comisiones/comisiones-legales/relaciones-exteriores>

Jurisprudencia Nacional

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-018 de 18. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-018-18.htm>

Leyes, Actos Legislativos y Constitución Política de Colombia. Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/vigencia-expresa-y-sentencias-de-constitucionalidad>