

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA _____ DE 2017

“Por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes”

El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA

CAPÍTULO I
Disposiciones generales

Artículo. 1. Objeto. La presente ley estatutaria establece el marco general para el ejercicio y la protección especial del derecho a la oposición de las agrupaciones políticas y algunos derechos de las agrupaciones independientes.

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

Por Gobierno entiéndase, según corresponda, al nacional encabezado por el Presidente de la República, y a las administraciones departamentales, distritales y municipales, encabezadas por el respectivo gobernador, alcalde distrital o municipal.

Por Autoridad Electoral se entiende al Consejo Nacional Electoral o la entidad que haga sus veces.

Artículo 3. Derecho fundamental a la oposición política. De conformidad con los artículos 40 y 112 de la Constitución Política, la oposición es un derecho fundamental autónomo que goza de especial protección por el Estado y las autoridades públicas.

Artículo 4. Finalidades. La oposición política permite proponer alternativas políticas, disentir, criticar, fiscalizar y ejercer libremente el control político a la gestión de gobierno, mediante los instrumentos señalados en el presente Estatuto, sin perjuicio de los derechos consagrados en otras leyes.

Artículo 5. Principios rectores. Las normas que establece el presente Estatuto deben interpretarse a partir, entre otros, de los siguientes principios:

- a. **Principio democrático.** El derecho fundamental a la oposición e independencia política es una condición esencial de la democracia participativa y debe realizarse reconociendo los valores de la convivencia, la tolerancia, la deliberación pública y el respeto a las diferencias.
- b. **Participación política efectiva.** El Estado garantizará a todas las agrupaciones políticas el ejercicio de la oposición, incluyendo la movilización y la protesta social.

- c. **Pluralismo político.** Las autoridades, las agrupaciones políticas y la ciudadanía respetarán las diferentes opciones ideológicas y opiniones políticas divergentes que surjan del debate democrático.
- d. **Equidad de género.** Las agrupaciones políticas declaradas en oposición compartirán el ejercicio de los derechos que le son propios entre hombres y mujeres, de manera paritaria, alternante y universal.
- e. **Armonización con los convenios y tratados internacionales.** Los derechos establecidos en este Estatuto se interpretarán de conformidad con los tratados y convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.

Artículo 6. Declaración política. Dentro del mes siguiente al inicio del Gobierno, las agrupaciones políticas deberán optar por:

- a. Declararse en oposición.
- b. Declararse independiente.
- c. Declararse agrupación de gobierno.

Las agrupaciones políticas que inscribieron al candidato electo como Presidente de la República, gobernador o alcalde se tendrán como de gobierno o en coalición de gobierno. En consecuencia, mientras dure su mandato no podrán acceder a los derechos que se le reconocen a las agrupaciones políticas de oposición o independientes, en la presente ley.

Artículo 7. Niveles territoriales de oposición política. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán declararse en oposición, en cualquiera de los niveles de gobierno de que trata el artículo 2 de esta ley.

Los grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular podrán declararse en oposición al correspondiente nivel gobierno así:

- a. Las que tengan representación en el Congreso de la República lo podrán hacer frente al gobierno Nacional
- b. Las que tengan representación en las asambleas departamentales lo podrán hacer frente a la respectiva administración departamental
- c. Las que ostenten representación en los concejos municipales y distritales lo podrán hacer frente a la respectiva administración municipal o distrital.

Artículo 8. Competencia para efectuar la declaración política. En el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, la declaración política o su modificación se adoptará, en cada nivel territorial, de conformidad con lo establecido en sus estatutos.

Cuando se trate de grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales con representación en corporaciones públicas de elección popular, la decisión se adoptará por los miembros de la bancada en la correspondiente corporación pública.

Parágrafo transitorio. Mientras los estatutos de los partidos y movimientos políticos con personería definen el mecanismo o autoridad competente para realizar la declaración

política o su modificación, le corresponderá a la bancada de la corporación pública realizar respectiva declaración.

Artículo 9. Registro y publicidad. La declaración política deberá registrarse ante la correspondiente Autoridad Electoral, que la inscribirá en el registro único de partidos y movimientos políticos. A partir de la inscripción se harán exigibles los derechos previstos en esta ley.

La Autoridad Electoral publicará y actualizará en su página web las respectivas declaraciones.

Artículo 10. Representación de las agrupaciones políticas para el ejercicio y protección de los derechos de oposición e independientes. Para el ejercicio de los derechos derivados de la declaración de oposición e independencia, y para activar los mecanismos de protección, se tendrán como representantes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, a las autoridades territoriales y nacionales que definan sus estatutos.

Tratándose de grupos significativos de ciudadanos con representación en corporaciones públicas de elección popular, se tendrá a su comité promotor y a los miembros de la bancada.

Tratándose de movimientos sociales con representación en corporaciones públicas de elección popular, se tendrá a quienes figuren como representantes legales de las mismas y a los miembros de las correspondientes bancadas.

CAPÍTULO II

De los derechos de la oposición política

Artículo 11. Derechos. Las agrupaciones políticas declaradas en oposición de que trata la presente ley, tendrán los siguientes derechos específicos:

- 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 plenarias de las corporaciones públicas de elección popular.
- f. Día de la oposición.
- g. Participación en la Comisión de Relaciones Exteriores.
- h. Derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular.
- i. Derecho a la sesión exclusiva sobre el Plan de Desarrollo y presupuesto.

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 aquellos declarados en oposición al Gobierno Nacional. Esta partida se distribuirá en partes iguales entre todos ellos.

Artículo 13. Acceso a los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético. Sin perjuicio de los espacios institucionales para la divulgación política otorgados a todos los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, la Autoridad Electoral asignará entre las agrupaciones políticas con representación en las corporaciones públicas de elección popular que se declaren en oposición, espacios adicionales en medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético. Para radio y televisión, se hará de la siguiente manera:

- a. Asignará, en cada canal de televisión y emisora, al menos 30 minutos mensuales en las franjas de mayor sintonía.
- b. Determinará la duración, frecuencia y fechas de emisión de los espacios, con el apoyo técnico de la Autoridad Nacional de Televisión y del Ministerio de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones, según sea el caso.
- c. Para el ejercicio de la oposición al Gobierno Nacional, se asignarán solamente en medios de comunicación con cobertura nacional. Para el ejercicio de la oposición a nivel territorial, se asignarán espacios de acuerdo a la cobertura y correspondencia de los medios con el nivel territorial.
- d. El cincuenta por ciento (50%) del tiempo se asignará en partes iguales, y el otro cincuenta por ciento (50%) con base en el número de escaños que tenga cada agrupación en el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales, según corresponda.
- e. El costo de los espacios será asumido con cargo al Presupuesto General de la Nación, para lo cual se apropiarán anualmente las partidas necesarias.
- f. Para las concesiones o títulos que se asignen, renueven o prorroguen a partir de la vigencia de esta ley, los tiempos necesarios para el cumplimiento de lo aquí ordenado constituye una obligación especial del servicio a cargo de los concesionarios u operadores.
- g. En los espacios otorgados para divulgación política en los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético, las agrupaciones políticas deberán garantizar la participación paritaria entre hombres y mujeres.
- h. La Autoridad Electoral reglamentará la materia.

Artículo 14. Acceso a medios de comunicación en instalación del Congreso. En la instalación de las sesiones del Congreso por parte del Presidente de la República, luego de la transmisión oficial, las agrupaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno Nacional tendrán un tiempo de veinte (20) minutos para presentar sus observaciones y dar a conocer los planteamientos alternativos, en los mismos medios de comunicación social utilizados para la transmisión oficial. De no ser posible construir un acuerdo entre las agrupaciones políticas declaradas en oposición, el tiempo será distribuido en proporción a su representación en el Congreso.

Parágrafo. La Autoridad Electoral reglamentará la materia, así como las condiciones en que este derecho pueda extenderse al ejercicio de la oposición a las administraciones departamentales, distritales y municipales.

Artículo 15. Acceso a medios de comunicación en alocuciones presidenciales. Cuando el Presidente de la República haga alocuciones oficiales en medios de comunicación que usan el espectro electromagnético, las agrupaciones políticas

declaradas en oposición al Gobierno Nacional, tendrán en el transcurso de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas, en los mismos medios, con igual tiempo y horario, espacios para controvertir la posición del gobierno. Esta opción tendrá un límite de tres veces en el año. De no ser posible construir un acuerdo entre las agrupaciones políticas declaradas en oposición, el tiempo será distribuido en proporción a su representación en el Congreso.

Parágrafo. La Autoridad Electoral reglamentará la materia, así como las condiciones en que este derecho pueda extenderse al ejercicio de la oposición a las administraciones departamentales, distritales y municipales.

Artículo 16. Acceso a la información y a la documentación oficial. Las agrupaciones políticas que se declaren en oposición tendrán derecho a que se les facilite, en forma preferencial y con celeridad, la información y documentación oficial, dentro de los cinco (5) días siguientes a la presentación de la solicitud.

Artículo 17. Derecho de réplica. Las agrupaciones políticas que se declaren en oposición tendrán el derecho de réplica en los medios de comunicación social del Estado o que utilicen el espectro electromagnético, 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. En tales casos la agrupación política interesada 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.

Artículo 18. Participación en mesas directivas de plenarias de corporaciones públicas de elección popular. Las agrupaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la correspondiente corporación pública, tendrán participación en las mesas directivas del Congreso de la República, las asambleas departamentales, los concejos distritales o municipales, a través de las primeras vicepresidencias. Los candidatos solo podrán ser postulados por dichas agrupaciones.

La agrupación política que hubiese ocupado este lugar en las mesas directivas no podrá volver a ocuparlo hasta tanto no lo hagan las demás declaradas en oposición, salvo que por unanimidad así lo decidan.

Esta representación debe alternarse en períodos sucesivos entre hombres y mujeres.

Artículo 19. Día de la oposición. Los voceros de las bancadas de las agrupaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la respectiva corporación pública de elección popular, según sus prioridades y de común acuerdo entre ellos, tendrán derecho a determinar el orden del día de la sesión plenaria y comisiones permanentes, cinco (5) veces durante cada legislatura del Congreso, y una (1) 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. La mesa directiva deberá acogerse y respetar ese orden del día.

Cuando en una sesión no se hubiere agotado el orden del día señalado para ésta, hasta máximo en la siguiente se continuará con el mismo orden.

El orden del día que por derecho propio determinan los voceros de las bancadas de las agrupaciones políticas declaradas en oposición, sólo podrá ser modificado por ellos mismos.

Parágrafo. Será considerada falta disciplinaria grave del miembro de la respectiva corporación pública, la inasistencia o retiro sin justa causa a las sesiones cuyo orden del día hubiese sido elaborado por la oposición. Igualmente, se le descontarán los salarios y demás emolumentos a devengar durante el día de inasistencia o retiro.

También será considerada falta grave la inasistencia del servidor o funcionario público citado a debate de control político durante el día de la oposición.

Artículo 20. Participación en la Comisión de Relaciones Exteriores. Para la selección de los miembros del Senado de la República en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se elegirá al menos un principal y un suplente de las agrupaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno Nacional y con representación en dicha cámara, de los cuales uno será mujer. Los candidatos solo podrán ser postulados por dichas agrupaciones.

Artículo 21. Derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular. Las agrupaciones políticas con representación en las corporaciones públicas de elección popular declaradas en oposición tendrán 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.

Artículo 22. Debate sobre el Plan de Desarrollo y presupuesto. Antes de finalizar cada año del período constitucional, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales y municipales, presentarán a la respectiva corporación pública de elección popular, un informe de cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo y ejecución del presupuesto de inversión.

Los gobiernos deberán poner a disposición de la ciudadanía el informe en la página web y demás canales digitales que para tal efecto disponga cada entidad.

El informe será debatido en plenaria dentro de los treinta (30) días siguientes de su radicación. Para ello, las agrupaciones políticas declaradas en oposición y en independencia tendrán derecho a que se realice una sesión exclusiva en la respectiva corporación pública de elección popular para exponer sus posturas y argumentos frente a dicho informe. La presencia del gobierno será obligatoria.

Parágrafo. Para el caso del gobierno nacional, en el informe deberá especificarse el cumplimiento de metas sobre el Plan de Desarrollo y el monto total de la inversión que se realizó en cada departamento y región, la distribución sectorial de la inversión a nivel departamental, los programas que se implementaron en cada sector y la entidad competente de su ejecución.

Para el caso de los departamentos, en el informe deberá especificarse el cumplimiento de metas sobre el Plan de Desarrollo y el monto total de la inversión que se realizó en cada municipio, la distribución sectorial de la inversión a nivel departamental, los programas que se implementaron en cada sector y la entidad competente de su ejecución.

Para el caso de los municipios y distritos, en el informe deberá especificarse el cumplimiento de metas sobre el Plan de Desarrollo y el monto total de la inversión que se realizó en el municipio, en los corregimientos, comunas o localidades, la distribución sectorial de la inversión, los programas que se implementaron en cada sector y la entidad competente de su ejecución.

Artículo 23. Derechos de oposición en las Juntas Administradoras Locales. Las agrupaciones políticas declaradas en oposición a los gobiernos municipales y distritales, y con representación en las juntas administradoras locales, tendrán dentro de ellas los siguientes derechos: participación en la mesas directivas de plenarias, día de la oposición y a participar en las herramientas de comunicación de la corporación pública.

CAPÍTULO III **De las Agrupaciones Políticas Independientes**

Artículo 24. Agrupaciones Políticas Independientes. Las agrupaciones políticas que cuentan con representación en las corporaciones públicas de elección popular, que no hacen parte del gobierno, ni de la oposición, deberán declararse como independientes. Sin perjuicio de los que le asisten a toda agrupación política, tendrán los siguientes derechos:

- a. Participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular.
- b. Postular los candidatos a las mesas directivas de los cuerpos colegiados previstos en este Estatuto, en ausencia de agrupaciones políticas declaradas en oposición, o de postulaciones realizadas por éstas últimas.
- c. Para la selección de los miembros de la Cámara de Representantes en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se elegirá al menos un principal y un suplente de las agrupaciones políticas declaradas como independientes y con representación en dicha cámara, de los cuales uno será mujer. Los candidatos solo podrán ser postulados por dichas agrupaciones.

Si la agrupación modifica su declaración política, las corporaciones públicas de elección popular elegirán nuevo miembro de la mesa directiva y se remplazará la participación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, en caso de ser procedente.

Artículo 25. Protección a la declaración de independencia. No podrán ser designados en cargos de representación política, ni directores, gerentes o jefes de entidades públicas en el gobierno, ni dentro de los seis meses siguientes a su retiro de la agrupación 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 agrupaciones 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 afiliados a estas agrupaciones, distintos a los mencionados, que acepten estos cargos podrán ser sancionados de conformidad con sus estatutos y demás normas internas.

CAPÍTULO IV

De los mecanismos de protección de los derechos de la oposición

Artículo 26. Acción de Protección de los Derechos de Oposición. Para la protección de los derechos que se consagran en esta ley, las agrupaciones políticas que se declaren en oposición tendrán una acción de carácter especial ante la Autoridad Electoral, con las siguientes características:

- a. Se instaurará dentro de un término que permita establecer una relación de inmediatez, oportuna y razonable, con los hechos que vulneran el derecho respectivo.
- b. La solicitud será suscrita por el representante de la respectiva agrupación política en el que se indicará 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.
- c. La Autoridad Electoral someterá a reparto la solicitud en las veinticuatro (24) horas siguientes a su recibo. El inicio de la actuación administrativa será comunicado a las partes.
- d. El ponente podrá convocar a las partes a audiencia para asegurar el derecho de contradicción y contribuir a la pronta adopción de la decisión, la que podrá notificarse en estrados, caso en el cual el recurso deberá interponerse y sustentarse inmediatamente. La audiencia podrá suspenderse y reiniciarse en caso de ser necesario.
- e. En caso en que no se convoque a dicha audiencia, el accionado podrá ejercer su derecho de defensa por escrito dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la comunicación del inicio de la actuación.
- f. Tratándose del derecho de réplica la audiencia será obligatoria y deberá realizarse dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes al reparto de la solicitud. La decisión se notificará en estrados.
- g. La Autoridad Electoral está facultada para tomar todas las medidas necesarias para el restablecimiento del derecho vulnerado, incluida la adopción de medidas cautelares.
- h. Si se protege el derecho, se ordenará su cumplimiento dentro de los cuarenta y ocho (48) horas siguientes.
- i. La Autoridad Electoral sancionará a toda persona natural o jurídica, o entidad pública, que incumpla las órdenes emitidas, con multas entre diez (10) y mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 27. Inhabilidades. No podrán ser designados en cargos de representación política, ni directores, gerentes o jefes de entidades públicas en el gobierno, ni dentro de los seis meses siguientes a su retiro de la agrupación 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 agrupaciones 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.

Los afiliados a estas agrupaciones, distintos a los mencionados, que acepten estos cargos podrán ser sancionados de conformidad con sus estatutos y demás normas internas.

Artículo 28. Procuraduría delegada para los derechos de la oposición. La Procuraduría General de la Nación contará con una Procuraduría Delegada para los derechos 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.

Artículo 29. Seguridad para los miembros de las agrupaciones políticas que se declaren en oposición. En el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, el Gobierno Nacional estructurará programas de protección y seguridad para los directivos y miembros de las agrupaciones políticas declaradas en oposición.

CAPÍTULO V

Disposiciones Finales

Artículo 30. Pérdida de derechos de la oposición. Los derechos reconocidos en esta ley a las agrupaciones políticas se mantendrán mientras esté vigente la declaración de oposición. En caso contrario se perderán.

En consecuencia, la Autoridad Electoral cancelará el correspondiente registro, reliquidará la financiación correspondiente y reasignará los espacios en radio y televisión. 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.

Artículo 31. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sea contrarias, en especial los artículos 32 a 35 y 50 de la ley 130 de 1994.

De los Honorables Congressistas,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Ministro del Interior

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA _____ DE 2017

“Por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

1.1. El Estatuto de la Oposición en la Constitución Política

La Constitución Política de Colombia en 1991 instituyó el ejercicio de la oposición a los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno, y encomendó al Congreso de la República su reglamentación, determinando un mínimo de derechos, así:

“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 garantizan 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 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”¹.

Los constituyentes fueron enfáticos en otorgar garantías para “ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas”, un avance significativo en la historia constitucional de Colombia.

Posteriormente, el artículo 112 tuvo dos modificaciones. La primera fue impulsada en la reforma política de 2003, 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

¹ Constitución Política de Colombia.

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.

*Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia*²

De los textos transcritos se observan dos cambios: i) el titular de la oposición debe ser un partido o movimiento político **con personería jurídica**; y, ii) los derechos se atribuyen a éstos cuando **se declaren en oposición**, y no por el simple hecho de no participar en el Gobierno.

Sin embargo, mal podría entenderse, siendo la oposición desarrollo de la libre expresión y la participación política, que este derecho se excluyera a la ciudadanía. Al efecto, la Corte Constitucional, previa de constitucionalidad de la ley 130 de 1994, expresó: *“Desde luego, la complejidad de las demandas sociales y el carácter no forzoso de la función mediatizadora de los partidos y movimientos, hacen de la oposición un derecho que no se circunscribe a ellos sino que se extiende a toda la sociedad civil.”*³

Aclarado esto, debe enfatizarse que el derecho a la oposición de la ciudadanía y de las organizaciones y/o movimientos sociales no hacen parte de este cuerpo normativo.

Por último, en la reforma de equilibrio de poderes, se adicionaron 3 incisos al artículo 112, que constituye el artículo en vigencia:

“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.

Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia.

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.

² Artículo 5 del Acto Legislativo 2 de 2015.

³ Sentencia C-089 de 1994, en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-089-94.htm>

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 263⁴

El acto legislativo 02 de 2015 incluyó dentro de esta norma y con el claro propósito de estimular el ejercicio de la oposición que de forma natural correspondería a quien ha perdido la elección, que los candidatos que le sigan 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.

1.2. Proyectos de ley estatutaria presentados

Si bien el artículo 112 de la Constitución Política ha obligado a una reglamentación propia para el ejercicio de la oposición política, desde 1993 hasta el conocido anteproyecto del Ministerio del Interior con base en los acercamientos realizados con el Polo Democrático Alternativo en 2011, se han presentado 11 proyectos de ley estatutaria (ver tabla 1). Ninguno de los mencionados ha prosperado en el Congreso de la República.

Tabla 1.
Proyectos de ley estatutaria sobre oposición política presentados al Congreso de la República (1993-2008)⁵

No	Proyecto	Autoría
1	Proyecto de Ley Estatutaria 063 de 1993 Cámara. Por el cual se dicta el Estatuto de la Oposición	Manuel Cepeda Vargas. Unión Patriótica
2	Proyecto de Ley Estatutaria 094 de 1995 Cámara. Por el cual se dicta el Estatuto de Oposición de los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno	Yolima Espinosa. Partido Liberal
3	Proyecto de Ley Estatutaria 103 de 1995 Cámara. Por el 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	Janeth Suarez
4	Proyecto de Ley Estatutaria 118 de 1995 Cámara. Por el cual se dicta el estatuto de la oposición	Ministerio de Interior
5	Proyecto de Ley Estatutaria 037 de 1996 Senado. Por el cual se dicta el estatuto de la oposición	Jimmy Chamorro. Compromiso Cívico Cristiano

⁴ Los últimos tres incisos hacen parte del artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2015. Subrayados por el Ministerio del Interior.

⁵ Oposición Política en Colombia: ¿un debate inconcluso? Herramienta para la construcción colectiva de un Estatuto de Garantías a la Oposición en Colombia. Bogotá: PNUD, IDEA, NIMD

6	Proyecto de Ley Estatutaria 060 de 1997 Senado. Por el cual se dicta el estatuto de la oposición	Jimmy Chamorro. Compromiso Cívico Cristiano
7	Proyecto de Ley Estatutaria 012 de 1997 Cámara. Por el cual se dicta el Estatuto de Oposición de los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno	Yolima Espinosa. Partido Liberal
8	Proyecto de Ley Estatutaria 014 de 1998 Senado. Por medio de la cual se dicta el estatuto de la oposición	Viviane Morales. Movimiento Independiente
9	Proyecto de Ley Estatutaria 82 de 1998. “Por la cual se amplía el derecho a la réplica de los partidos y movimientos políticos de oposición	Partido Liberal y Cambio Radical
10	Proyecto de Ley Estatutaria 01 de 2004 Senado. Por medio de la cual se reforman los artículos 112, 171, 299, 312, 267, 272, 276 y 313 de la Constitución Política.	Iniciativa multipartidista
11	Proyecto de Ley Estatutaria 114 de 2008 Senado. “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	Elsa Cifuentes. Partido de la U

Fuente: Elaboración propia tomado de Oposición Política en Colombia: ¿un debate inconcluso? PNUD, IDEA, NIMD, 2011.

2. SOBRE LA ELABORACIÓN DEL PRESENTE ESTATUTO DE OPOSICIÓN

A petición de un grupo de partidos y movimientos políticos, el Ministerio del Interior, con el apoyo del Centro Carter y el PNUD, impulsó la puesta en marcha de mesas de trabajo para debatir en torno a propuestas y lineamientos de reforma política sobre tres aspectos: i) estatuto de la oposición política; ii) sistema de partidos y movimientos políticos; y, iii) sistema electoral.

Frente al Estatuto de la Oposición, se surtieron todas las etapas contempladas en el Acuerdo. Durante 17 jornadas (ver tabla 2) se reunieron a los representantes y delegados de los partidos y movimientos políticos, de agrupaciones políticas como Congreso de los Pueblos y Marcha Patriótica, y de la Mesa de Conversaciones de La Habana para debatir un nuevo estatuto de oposición. También participaron delegados de otros grupos significativos de ciudadanos como Progresistas, Compromiso Ciudadano y Fuerza Ciudadana.

Así las cosas, se oficializó la Comisión del Estatuto de Oposición el 1 de septiembre de 2016, luego de la firma del Acuerdo de La Habana el 24 de agosto de 2016, debidamente refrendados por el Presidente de la República, Juan Manuel Santos y el Comandante en Jefe de las FARC-EP, Rodrigo Londoño, el 26 de septiembre de 2016 en la ciudad de Cartagena. A pesar del revés del plebiscito, cuando fue posible una renegociación y refrendación de los Acuerdos, la Comisión continuó su trabajo.

La Comisión entregó al Viceministro de Relaciones Políticas, Guillermo Rivera, los lineamientos que se le encomendaron en reunión del 7 de diciembre de 2016. Ese mismo día, la Comisión designó a los delegados que conjuntamente con el Gobierno redactaron el proyecto de ley estatutaria, quienes se reunieron en cuatro ocasiones (ver tabla 3) hasta lograr un texto definitivo con los consensos logrados. El articulado se entregó en esta última fecha al Viceministro de Relaciones Políticas, Guillermo Rivera.

Siguiendo con el cumplimiento de lo pactado en el punto 2.1.1.1., el pasado 25 de enero de 2017, con la colaboración del PNUD, se realizó el evento con participación de expertos, académicos y organizaciones sociales para socializar y debatir el proyecto.

Las deliberaciones de los partidos y movimientos políticos tomaron como base tres documentos:

1. Proyecto de ley “por la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política” trabajado en 2011 por el Ministerio del Interior y el Polo Democrático Alternativo.
2. Proyecto “por medio de la cual se desarrolla el artículo 112 de la Constitución Política y se expide el Estatuto de la Oposición y algunas garantías para las Minorías”, trabajado por la oficina del Consejero Electoral, Armando Novoa.
3. Texto del Estatuto de Oposición construido por la misma Mesa de Partidos y Movimientos políticos para la reforma política con base en las iniciativas presentadas por los participantes y documentos y estudios aportados por el PNUD.

Tabla 2.
Sesiones de la comisión de partidos y movimientos para el Estatuto de Oposición⁶

No. sesiones	Fechas
1	28 de junio de 2016
2	7 de julio de 2016
3	14 de julio de 2016
4	28 de julio de 2016
5	4 de agosto de 2016
6	11 de agosto de 2016
7	18 de agosto de 2016
8	24 de agosto de 2016
9	1 de septiembre de 2016
10	8 de septiembre de 2016
11	15 de septiembre de 2016
12	6 de octubre de 2016
13	13 de octubre de 2016
14	20 de octubre de 2016
15	27 de octubre de 2016
16	3 de noviembre de 2016
17	7 de diciembre de 2016

Fuente: Ministerio del Interior, Centro Carter y PNUD, 2017

Tabla 3.
Sesiones de la Subcomisión de Redacción para el Estatuto de Oposición

No. sesiones	Fechas
1	14 de diciembre
2	15 de diciembre

⁶ Las sesiones tuvieron lugar en las instalaciones del Congreso de la República.

3	20 de diciembre
4	22 de diciembre

Fuente: Ministerio del Interior, Centro Carter y PNUD, 2017

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto contiene cinco (5) capítulos: i) Disposiciones generales; ii) De los derechos de la oposición; iii) De las agrupaciones políticas independientes; iv) De los mecanismos de protección de los derechos de la oposición; y, v) Disposiciones finales. En total sus mandatos suman 31 artículos.

- Capítulo I. Disposiciones Generales

En el primero de los capítulos, “disposiciones generales”, se define el objeto de la ley, se traen algunas definiciones, se identifican las finalidades de la oposición, los principios rectores, se consagra la declaración política, se determinan los niveles territoriales en los que opera, se hace referencia a la competencia para efectuar esta declaración en las agrupaciones políticas, se ordena el registro de la misma y se precisa quienes las representan para efectos del ejercicio de los derechos y la activación de los mecanismos de protección que se consagran.

En el **artículo primero** se expresa que el objeto del proyecto es establecer el marco general para el ejercicio y la protección del derecho a la oposición de las agrupaciones políticas y algunos derechos de los independientes.

El **artículo segundo** trae definiciones que simplifican el desarrollo del proyecto. La primera de ellas está orientada a unificar en la expresión “agrupaciones políticas” a:

- a. Los partidos y movimientos con personería jurídica.
- b. Los Grupos significativos de ciudadanos con representación en las corporaciones públicas de elección popular.
- c. Movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular.

Esto se realiza para evitar el abultamiento del texto cada vez que haya una mención hacia ellos. Son este tipo de agrupaciones a las que está dirigido este proyecto, sin perjuicio de otras normas que regulen la oposición que puedan ejercer individualmente los ciudadanos y organizaciones sociales.

Igualmente se determina que la expresión “gobierno” se utilizará para referirse tanto al nacional, como a las administraciones departamentales, distritales y municipales.

Ante la inminente reforma que se aproxima a la Organización Electoral, hemos decidido utilizar en el proyecto a la expresión “Autoridad Electoral” cuando nos referimos a la asignación de funciones y responsabilidades al hoy Consejo Nacional Electoral o la entidad que haga sus veces.

En el **artículo tercero** se define la oposición como un derecho fundamental autónomo que goza de la especial protección del Estado. Esta condición no depende de su consagración legal en tanto los derechos fundamentales derivan naturalmente de los

sujetos en cuya cabeza radican. Pero la precisión contextualiza la relevancia que tiene la oposición a la hora de construir una democracia con pesos y contrapesos, en donde el disentimiento, la fiscalización, y la crítica sean el fundamento para generar propuestas que promuevan la alternancia en el poder, lo que es propio de la democracia.

En este caso, la titularidad del conjunto de derechos que contiene el de oposición, radica tanto en personas jurídicas como colectivos con capacidad de participar en política, tales como los Grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales que alcancen representación en la corporaciones públicas de elección popular. Esto, sin perjuicio de los derechos de oposición que le son propios a los ciudadanos individualmente considerados y a movimientos y organizaciones sociales sin representación en las mencionadas corporaciones, que sin perder la naturaleza de fundamental tienen un contenido y un desarrollo distinto y ajustado a su contexto.

Por su parte, **el artículo cuarto** define las finalidades de la oposición, entre ellas proponer alternativas políticas, disentir, criticar, fiscalizar y ejercer libremente el control político.

Seguidamente, el **artículo quinto** trae algunos principios que acompañan el ejercicio de la oposición, entre ellos: el democrático, de la participación política efectiva, del pluralismo político, de la equidad de género y la armonización con los convenios y tratados internacionales.

Especial mención ha tenido para los redactores la equidad de género, que en esta ocasión se sale de la genérica expresión de que el Estado la promoverá, y se consagra expresamente como un componente transversal que obliga la participación de mujeres de manera paritaria, alternante y universal, acorde con el principio constitucional del Acto Legislativo 2 de 2015. De esta forma se convierte en una obligación específica de las agrupaciones políticas declaradas en oposición. Tal es la relevancia que se ha querido dar a este concepto que este principio toma la forma de regla concreta cuando se regula el derecho de acceso a medios de comunicación (artículo 13, literal g), de participación en las mesas directivas de las corporaciones públicas de elección popular (artículo 18); y, en la Comisión de Relaciones Exteriores (Artículos 20 y 24, literal c).

Es de advertir que el principio de equidad de género irradia toda la vida y actividad de las agrupaciones políticas, tal como lo señala la ley 1475 de 2011, de manera que la reiteración que hacemos del mismo en este proyecto ha de entenderse como un principio reforzado, cuyo desarrollo no puede evadirse.

A su vez, el **artículo sexto** consagra la figura de la “declaración política”, que constituye uno de los ejes de este proyecto. En efecto, si algo ha resultado difícil en la democracia en Colombia ha sido poder identificar a las agrupaciones políticas que efectivamente están en oposición. La definición clara de las posturas frente a los gobiernos no solo es necesaria para fortalecer la identidad de los partidos sino para los ciudadanos que tienen el derecho a conocer las distintas propuestas para valorar su comportamiento.

En la concepción inicial del artículo 112 de la Constitución se entendió como oposición a quienes “no participen en el Gobierno”, pero en la reforma introducida por el Acto Legislativo 01 de 2003 se exigió que “se declaren en oposición”, sin que nos podamos apartar de la idea de que no se puede estar en el Gobierno y en Oposición simultáneamente; es decir, no participar en el gobierno sigue siendo un presupuesto de la oposición.

Sin embargo, es posible que una agrupación política que no participa en el gobierno no quiera tampoco identificarse como oposición. Esa zona, aunque resulte controvertible, existe y resulta legítima en el universo de las opciones, mucho más en una democracia multipartidista, donde la mayoría de estas agrupaciones resultan minoritarias y en muchas ocasiones asumen el papel de bisagras a la hora de consolidar mayorías, bien a favor de las posturas de gobierno o de las de oposición.

Esta opción resulta más valiosa en escenarios donde partidos grandes asumen el papel de oposición, de forma tal, que si los minoritarios también lo hacen, quedan absortos e invisibilizados ante la opinión por los primeros.

Por esta razón, la declaración política da a las agrupaciones la posibilidad de escoger entre declararse en oposición, independiente o de gobierno o en coalición de gobierno.

La declaración política no es una opción, es una obligación que todas las agrupaciones políticas deben cumplir dentro del primer mes del inicio del respectivo gobierno, de manera que la ciudadanía conozca con claridad cuál es la posición que han asumido.

Sin embargo el proyecto trae una limitación frente a la declaración para las agrupaciones políticas que han inscrito, sola o en coalición, a quien ha resultado elegido Presidente, Gobernador o Alcalde. En efecto, a ellas se les tendrá siempre como partidos de gobierno, pues aunque se desarrollen conflictos internos que enfrenten a los partidos, o a sus bancadas con sus gobernantes, mal podría frente a los ciudadanos una organización política tener la doble condición de partido de gobierno y de oposición, y gozar simultáneamente de los privilegios y derechos que dan ambas opciones.

Esto no implica esencialmente que los partidos y bancadas de gobierno están obligados a apoyar permanentemente a sus gobernantes, que aunque resulta razonable y coherente, limitaría la libertad de manera desproporcionada y los dejaría indefensos frente a cambios y conductas de sus gobernantes que no se ajusten a sus principios, valores y programas. Bien pueden estas agrupaciones no apoyar, apartarse de su gobernante, votar en contra de acuerdo a los procedimientos legales de bancadas, pero en ningún caso esto significa que puedan disfrutar de los derechos propios de la declaración de oposición. **Reconocerse o declararse como partido de gobierno no significa estar de acuerdo en todo con el gobernante, como declararse en oposición no significa estar en desacuerdo en todo con el mismo.**

Cabe aclarar que la declaración política puede ser modificada en cualquier tiempo por las agrupaciones políticas.

De otra parte, el **artículo séptimo** precisa que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica pueden declararse en oposición a los gobiernos de cualquier nivel; mientras que los Grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales solamente frente a aquellos gobiernos en cuyas corporaciones públicas tengan representación.

Quienes tienen personería jurídica y cobertura nacional tienen por objeto permanente y estructural luchar por el acceso y el ejercicio de los poderes públicos, lo que le permite ejercer oposición aun careciendo de bancadas. Por su parte, los grupos significativos son coyunturas regionales de una expresión transitoria; solo tienen la finalidad inicial de

postular candidatos y regularmente desaparecen después de las elecciones. Tienen proyección cuando sus postulados salen elegidos y a través de ellos actúan. En ese orden de ideas mal podría reconocerse el derecho de ejercer oposición en niveles de gobierno en donde no existen; es decir, no puede un grupo significativo de ciudadanos que ha postulado y elegido candidatos en un municipio declararse en oposición en otro distante donde no existe.

En cuanto a los movimientos sociales, nuestra Constitución les reconoce, en los términos de la ley, la facultad de postular candidatos a cargos de elección popular. En concreto este derecho opera en las circunscripciones de minorías étnicas. Sin embargo, estos movimientos no tienen entre su objeto ser partidos y movimientos políticos, muy a pesar que la ley les facilita esa opción para la defensa de sus intereses. Es por esta razón que ellos solo podrán declarar oposición en los niveles territoriales donde han obtenido representación en corporaciones públicas de elección popular. No tendría sentido que un movimiento de esta naturaleza pudiera, sin tener dentro de su objeto el acceso y ejercicio del poder político, acceder a los derechos propios de la oposición política cuando no tienen vocería para ello y quizá ni presencia en ese nivel territorial.

Esto hay que entenderlo sin perjuicio del derecho de oposición que les es propio a las organizaciones sociales, que tiene alcance y contenido diferente a esta iniciativa legislativa, y que se trabaja dentro de un proyecto de ley distinto, relativo a las organizaciones sociales.

En el **artículo octavo** se ordena que los partidos y movimientos políticos determinen en sus estatutos el procedimiento y órganos competentes para hacer la declaración política. Para los Grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales, que carecen de estructura política permanente, este derecho se radica en cabeza de las bancadas. Como norma transitoria se determina que mientras los partidos y movimientos políticos con personería jurídica incluyen en sus estatutos este mecanismo, podrán las bancadas hacer la declaración política.

Posteriormente, el **artículo noveno** ordena el registro de la declaración política ante la Autoridad Electoral, y que solo partir de ella se hacen exigibles los derechos que consagra el proyecto de ley. La propuesta obliga a esta autoridad a publicar y difundir este registro para que los ciudadanos puedan conocer con certeza la posición de las agrupaciones políticas.

El capítulo de disposiciones generales termina con el **artículo décimo**, en el que se define que para el ejercicio de los derechos de la oposición y de la independencia, y para activar los mecanismos de protección de los mismos, se tendrán como representantes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, no solo a sus directivos nacionales, sino a los territoriales, de conformidad con sus estatutos. Para los Grupos significativos de ciudadanos a su comité promotor y los miembros de su bancada. Por último, para los movimientos sociales, a sus representantes legales y a los miembros de su bancada.

Esta disposición busca que el disfrute efectivo de los derechos de oposición e independencia política no se sujete a mecanismos centralizados que obstruyan su eficacia en los distintos niveles territoriales.

- **Capítulo II. De los derechos de la oposición política**

El capítulo segundo, que inicia en el **artículo décimo primero**, define y desarrolla los derechos que se derivan de la declaración de oposición. En concreto se consagran los siguientes:

1. Financiación adicional para el ejercicio de la oposición
2. Acceso a medios de comunicación del Estado o que hacen uso del espectro electromagnético
3. Acceso a la información y a la documentación oficial
4. Derecho de Réplica
5. Participación en las mesas directivas de plenarias de las corporaciones públicas de elección popular
6. Día de la Oposición
7. Participación en la Comisión de Relaciones Exteriores
8. Derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular
9. Derecho a la sesión exclusiva sobre el Plan de Desarrollo y el Presupuesto.

El **artículo duodécimo** se refiere a la financiación adicional disponiendo de un monto equivalente al cinco por ciento (5%) de lo apropiado para el financiamiento público del funcionamiento de los partidos, para ser distribuido únicamente y por partes iguales, entre las agrupaciones políticas que se declaren en oposición al gobierno nacional.

Considerando lo reducido de esta partida y las dificultades para establecer matrices de distribución regional, se aconsejó que esta conquista inicie con una aplicación solo en el ámbito nacional. Esperamos que en el decurso del tiempo el fortalecimiento de la financiación permita que el ejercicio de la oposición en los escenarios territoriales incida en la distribución de este rubro.

El **artículo décimo tercero** regula el acceso a medios de comunicación. Ejercer la oposición genera desequilibrio en la visibilización de las opiniones frente a las del gobierno. Generalmente las decisiones de este tienen mayor difusión que aquellas de quienes disienten.

Si bien el artículo 112 de la Constitución determinó desde 1991 que los partidos de oposición tendrán derecho a acceso a medios de comunicación del Estado, y en 2003 se agregó a aquellos que usan el espectro electromagnético, lo cierto es que hasta hoy no ha tenido desarrollo legal.

El acceso que hoy tienen los partidos está reconocido a todos y en proporción a su participación en el Congreso de la República, lo que en últimas terminó por acentuar la asimetría en la participación, en tanto regularmente quienes apoyan al Gobierno son mayoría.

En el mundo moderno el acceso a medios para la oposición es fundamental para que las opiniones divergentes se hagan conocer y la ciudadanía pueda mantenerse debidamente informada sobre los pros y contras de las actuaciones gubernamentales, y también de las alternativas que surjan.

Este artículo hace un esfuerzo por llevar este acceso a los niveles territoriales, sin embargo el hecho que la cobertura de los medios que usan el espectro no coincida con

las circunscripciones de los gobiernos territoriales hizo difícil establecer reglas concretas. Por esta razón, se delega a la Autoridad Electoral, de acuerdo a la cobertura y correspondencia de los medios, previa información de las autoridades competentes, la asignación de los espacios.

El acceso a cada medio de comunicación será asignado por la Autoridad Electoral, con un tiempo no menor de treinta (30) minutos mensuales en cada canal y emisora. Igualmente determinará la duración, frecuencia y fechas de emisión.

Los tiempos se distribuirán entre las agrupaciones políticas, la mitad en partes iguales entre todas ellas, y la otra mitad en función del número de escaños que tenga en la correspondiente corporación pública de elección popular.

El costo de los espacios será asumido con cargo al Presupuesto General de la Nación en todos los casos. Sin embargo, cuando se trate de medios de comunicación privados que usan el espectro electromagnético, al momento de hacer nuevas concesiones o entregar nuevos títulos, de renovarlos o prorrogarlos, el costo de los espacios adquiere la calidad de obligación especial del servicio, y por tanto estará a cargo de concesionario o tenedor de la frecuencia a cualquier título.

Esta disposición busca no alterar el equilibrio económico de ninguna concesión o cualquier otro título por el que se haya entregado el uso del espectro a medios de comunicación privado, pero establece que en adelante, para nuevos títulos, de antemano se sepa que estarán a cargo de sus beneficiarios.

En el **artículo décimo cuarto** se consagra una nueva modalidad de acceso a medios, determinando que cuando el Presidente de la República instale el Congreso, luego de la transmisión oficial, la oposición pueda por los mismos medios, y durante 20 minutos, dar a conocer planteamientos alternativos a los del Gobierno. Se busca que las agrupaciones políticas logren un acuerdo sobre cómo distribuir este tiempo, pero en defecto de ello, se distribuirá en proporción a su representación en el Congreso.

Si bien la instalación de Asambleas y Concejos no tienen regularmente transmisión oficial, siempre que ello ocurra la Autoridad Electoral deberá determinar las condiciones en que deba entregarse a los opositores este derecho.

El Presidente de la República tiene, en virtud del artículo 32 de la ley 182 de 1995, la facultad de “utilizar, para dirigirse al país, los servicios de televisión, en cualquier momento y sin ninguna limitación”. Frente a esto se ha reconocido a la oposición el derecho de controvertir la posición del Gobierno dentro de las 48 horas siguientes, en los mismos medios y con igual tiempo y horario. No obstante, este derecho se restringe a solo tres (3) veces por año. Esta limitación está justificada en tanto el espectro del deber del Jefe de Estado de mantener informado a los ciudadanos y de difundir las posturas oficiales es mayor que lo que corresponde a la legítima contradicción política; e incluso, en muchas ocasiones hace referencia a temas de trascendencia nacional en donde no resulta oportuno ni procedente la contradicción, como podrían ser los relativos a calamidades públicas. Esta disposición está en **artículo décimo quinto**.

Al igual que en el punto anterior, se busca que los opositores construyan un acuerdo sobre la distribución de este tiempo, pero en su defecto se distribuirá de acuerdo a la representación en el Congreso.

Si bien la norma no ha definido cómo la oposición define sobre cuales alocuciones se responde, el principio democrático señala que procederá cuando la solicitud esté hecha por la mayoría de las agrupaciones declaradas en oposición.

En el contexto de la democracia departamental, distrital y municipal no existe un derecho legal de intervenir los medios de comunicación por parte de gobernadores y alcaldes de la misma forma en lo puede hacer el Presidente de la República, pero no por ello pueden descartarse supuestos en los que suceda algo similar cuya multiplicidad de formas no alcanza a prever el legislador. Solo a título de ejemplo, podríamos pensar en medios de comunicación de propiedad de las entidades territoriales en donde gobernadores y alcaldes puedan hacer alocuciones. Por esta razón, a efectos de extender esta modalidad en los niveles territoriales, se faculta a la Autoridad Electoral, para que en desarrollo de su facultad constitucional de reglamentar el acceso de los partidos a los medios de comunicación, determine las condiciones en que este derecho pueda operar en esos niveles territoriales.

En otro aspecto, el **artículo décimo sexto** introduce el acceso a la información y documentación oficial. Se pretende con esto, reducir los tiempos para que la oposición pueda acceder a la información pública y con ello afianzar su rol de fiscalización. Actualmente, el artículo 33 de la ley 130 de 1994, establece para este derecho un término de quince (15) días. Sin embargo, el artículo 14 de CPCA consagra este mismo término para todos los ciudadanos, e incluso, tratándose de peticiones de documentos de información, está reducido a 10 días. De tal forma que lo que pretende ser un tratamiento especial por lo breve y ágil, hoy ha resultado siendo, el más retardado de la legislación. Por ello, para sintonizarlo con el mandato constitucional del artículo 112, se propone reducir tratándose de agrupaciones declaradas en oposición, reducir el término a cinco (5) días.

“Salvo asuntos sometidos a reserva legal o constitucional, los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno tendrán derecho a que se les facilite, en forma preferencial y con celeridad, la información y documentación oficiales, dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud”.

Luego, la réplica consagrada en el **artículo décimo séptimo** conserva los lineamientos que este derecho ha tenido en el artículo 35 la ley 130 de 1994. Lo novedoso en esta ocasión será el mecanismo expedito que se crea para garantizarlo, como se explicará en el capítulo correspondiente.

El artículo 112 Constitucional reconoce a los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica el derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellas. Esta disposición ha tenido desarrollo en el artículo 40 de la ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso) en donde se dispuso que las “minorías tendrán participación en las primeras vicepresidencias de las mesas directivas de Senado y Cámara, a través del partido o movimientos mayoritario entre las minorías.”

La Corte Constitucional expresó sobre esta norma que no es cierto que las únicas minorías que pueden acceder a esta posición son las de oposición. En concreto dijo:

“4.3 Teniendo en cuenta dicho cargo, considera la Corte que de acuerdo a la interpretación histórica, lingüística y sistemática, analizada anteriormente, no tiene razón la demandante

en establecer que las únicas minorías que pueden participar en las mesas directivas de las Comisiones del Congreso, son las minorías de oposición. Como se explicó en dichos numerales de acuerdo al sistema de gobierno, a la representación proporcional y a la garantía constitucional a ciertos grupos con el establecimiento de circunscripciones especiales, los partidos y movimientos políticos minoritarios en el Congreso pueden ser múltiples y pueden ser de oposición, neutrales y minoritarios de coalición.”⁷

Sin embargo, el artículo 22 de la ley 1551 de 2012, que reformó el 28 de la ley 136 de 1994, señaló con relación a las mesas directivas de los concejos municipales que “*el o los partidos que se declaren en oposición al alcalde, tendrán participación en la primera vicepresidencia del Concejo.*”

En esta ocasión el legislador entendió que solo las minorías que estaban en oposición pueden acceder a este cargo. Este entendimiento parte de la base que lo consagrado en el artículo 112 constituyen un mínimo de garantías que bien puede la ley extender para hacerlas más eficaces y útiles al sistema político, más aún cuando la práctica política, en especial en los niveles territoriales, es que las mayorías determinaban quien de las minorías estaría en las mesas directivas, destruyendo de esa manera las expresiones auténticamente minoritarias, y mucho más a las disidentes.

Al revisar esta norma, la Corte Constitucional avaló su exequibilidad, variando su posición inicial. En efecto, mediante sentencia C-699 de 2013, expresó:

*“4.2.6. Teniendo en cuenta que algunos de los intervinientes señalaron que el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012 recortó los derechos de las minorías políticas, en tanto sólo se hace referencia al o los partidos de oposición, es preciso que la Corte Constitucional haga la siguiente aclaración. Es cierto que el concepto de ‘minoría política’ no se incluye en la nueva versión del segundo inciso del artículo 28 de la Ley 136 de 1994 (según la modificación que se analiza). Sin embargo, se debe tener en cuenta que el inciso segundo del artículo 112 de la Constitución Política establece que los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación. **Es claro que el artículo 28 de la Ley 136 de 1994, incluso en su nueva versión, debe ser aplicado en concordancia con el 112 constitucional. En tal medida, las minorías no han perdido su derecho de participación política en las mesas directivas de los concejos municipales.**”*

Estos precedentes, aunados a los profundos cambios políticos que incluyen la incorporación de nuevos actores en la política, no solamente quienes en el pasado enarbolaron armas en contra del régimen político, sino buena parte de la ciudadanía que habitualmente no participa, bien refuerzan el cambio de criterio que permite, como lo establece el **artículo décimo octavo** del proyecto, entender que este derecho se asigna a minorías que se hayan declarado en oposición.

Para evitar que las mayorías determinen quien de las minorías desempeñara la dignidad directiva se consagra que solo las agrupaciones políticas declaradas en oposición pueden hacer la postulación de los candidatos, que deben alternarla entre ellos sin que ninguna pueda repetir hasta que todas ocupen el cargo y que deben alternarse en períodos sucesivos entre hombres y mujeres, garantizando también la equidad de género.

⁷ Sentencia C-122 de 2011

Una de las novedades más importantes del proyecto está dada por la figura del “día de la oposición” implementada por el **artículo décimo noveno** del proyecto. Consiste en el derecho que se le reconoce a las agrupaciones políticas declaradas en oposición para, por medio de sus voceros, definir 5 veces por cada legislatura en el Congreso, y una vez por cada período de sesiones ordinarias en las Asambleas y Concejos Municipales y Distritales, definir el orden del día de las sesiones.

Busca esta figura que los proyectos y debates de control político de iniciativa de la oposición no se dilaten, sino que efectivamente se realicen. También se pretende impedir que las bancadas de gobierno, regularmente mayoritarias, saboteen estas sesiones por medio de su inasistencia o retiro. Para esto se consigna que estas conductas, ausencia o retiro injustificado, serán consideradas faltas disciplinarias graves. El ejercicio de la oposición no puede ignorar la validez de las mayorías, pero éstas no pueden destruir el derecho a la expresión y debate de las iniciativas de las minorías. En igual falta incurre el servidor o funcionario que desatienda las citaciones a estas sesiones.

Este orden del día solo podrá variado por los voceros de la oposición, y de no agotarse en una sesión podrá continuar hasta en una más.

La política exterior colombiana se ha caracterizado por ser, antes que una política de gobierno, una política de estado. Por esta razón se justifica que en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores tengan asiento voceros de la oposición. Es un mecanismo busca presentarnos unidos ante el mundo.

Por demás la condición de “asesora” de esta comisión impide considerar que la oposición participa del gobierno, en tanto no le corresponde tomar decisión alguna, más allá de hacer recomendaciones al Gobierno.

Es por esto que el reconocimiento, previsto en el **artículo vigésimo** de este proyecto, del derecho a participar en ella a través de dos de los delegados que selecciona el Senado de la República no es contrario al esquema Gobierno-Oposición que estimula este proyecto, más aún si se tiene en cuenta que en la práctica, en los últimos años miembros de estas organizaciones vienen siendo elegidos ahí.

Resaltamos nuevamente que en este espacio, una de los elegidos debe ser mujer, desarrollando nuevamente el principio de equidad de género.

El **artículo vigésimo primero** del proyecto parte de reconocer que en muchas ocasiones las corporaciones públicas manejan medios de comunicaciones como canales de televisión, emisoras, espacios en ellos, páginas web, publicaciones o revistas. Como expresión de la pluralidad política estas herramientas deben brindar espacios para que sean divulgadas tanto las ideas de quienes defiende al Gobierno, como las de aquellos que tienen posiciones independientes o de oposición.

En la práctica, en algunos escenarios esa participación viene funcionando bien, pero es oportuno darle el carácter de derecho para evitar que en el futuro las confrontaciones políticas debiliten los espacios de expresión de opositores e independientes.

Justamente la armonía en la viene funcionando en algunos casos, es lo que justifica que esta garantía no trate de cuantificarse en porcentajes dentro del proyecto, sino que

acudiendo a una vieja fórmula constitucional, se limite a pedir que sea “adecuada y equitativa”.

El **artículo vigésimo segundo** obliga a que los gobiernos presenten un informe detallado de la ejecución de sus planes de desarrollo y de sus presupuestos, y obliga a que las corporaciones públicas realicen un debate donde la oposición tenga la oportunidad de manifestar y visibilizar su valoración sobre la ruta del desarrollo de sus entidades territoriales.

Posteriormente, el artículo **vigésimo tercero** de este proyecto trata de las Juntas Administradoras Locales. No reconoce el proyecto la posibilidad que dentro de ellas se haga declaración política alguna en tanto no hay ningún nivel de gobierno que le corresponda. Incluso, en el caso de la existencia de alcaldes menores éstos no constituyen un gobierno distinto que el del Alcalde Mayor. No se entendería que una misma agrupación política resultara en oposición de una administración en una localidad y como de gobierno en otra, ello estimularía su fractura y cooptación por parte del gobierno.

Sin embargo esta situación no priva a las organizaciones políticas declaradas en oposición a los gobiernos municipales o distritales de disfrutar de los derechos que resultan pertinente en las JAL. Ellos son la participación en las mesas directivas, en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas y el día de la oposición.

- **Capítulo III. De las Agrupaciones Políticas Independientes**

El capítulo tercero, “de las agrupaciones políticas independientes”, integrado por los artículos **vigésimo cuarto y vigésimo quinto**, hacen referencia al reconocimiento del carácter de independiente de las agrupaciones políticas que así lo decidan, en tanto no sea de su interés hacer parte de una coalición de gobierno ni asumir la oposición.

De esta declaración de independencia se desprenden algunos derechos:

1. La participación en la herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular
2. Participación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores dentro de los miembros que selecciona la Cámara de Representantes respetando la equidad de género
3. El derecho a postular candidatos a las mesas directivas de los cuerpos colegiados en ausencia de agrupaciones políticas declaradas en oposición o cuando éstas no hagan postulaciones.

La condición de independiente al igual que la de oposición, es incompatible con la participación en el gobierno. Por eso, para proteger la integridad de las agrupaciones que han tomado esta decisión evitando que los gobiernos la coopten con burocracia, se ha impedido que puedan ser nombrados en cargos de representación política sus altos dignatarios y figuras representativas. Para ello el artículo vigésimo quinto establece una inhabilidad, que por ser igual a la prevista para la protección de la oposición, se explica más adelante.

- **Capítulo IV. De los mecanismos de protección de los derechos de la oposición**

Verdaderamente novedoso resulta el capítulo cuarto del proyecto, “de los mecanismos de protección de los derechos de la oposición” contenidos en los **artículos vigésimo sexto al vigésimo noveno**. Por primera vez la consagración de ellos va acompañado de instrumentos que garantizan su real efectividad.

Para este propósito, se han concedido cuatro (4) en especial:

1. La acción de protección de los derechos de la oposición.
2. Inhabilidades para impedir que los gobiernos coopten sus más relevantes integrantes.
3. La creación de una Procuraduría Delegada para los Derechos de la Oposición.
4. Seguridad para los miembros de las agrupaciones políticas que se declaren en oposición.

En el primero de los mencionados se trata de una “acción”, es decir, un instrumento de carácter judicial. Si bien hoy el Consejo Nacional Electoral (CNE) no tiene ese carácter, y aún sin saber qué tipo de modificaciones tendrán los organismos electorales, lo cierto es que aún si conservan la naturaleza que hoy tienen, el artículo 116 de la Constitución Política permite asignar excepcionalmente función judicial en materia precisa a determinadas autoridades administrativas.

La necesidad de entregar tal carácter a la protección deriva del propósito de entregar amparos ciertos y definitivos, que no permitan dilación de ninguna naturaleza, a la vulneración de los derechos de oposición.

El trámite se caracteriza por su celeridad pero con esmerado cumplimiento del debido proceso. La acción puede ser interpuesta por los representantes de las agrupaciones políticas señalados en el artículo décimo del proyecto, dentro de un término que permita establecer una relación de inmediatez, razonable y oportuna contado desde la vulneración demandada.

El reparto se hará dentro de las 24 horas siguientes al recibo de la solicitud y el inicio de la actuación será comunicado a las partes demandadas. La Autoridad Electoral podrá convocar una audiencia pública para garantizar la contradicción y defensa; pero tratándose de violaciones al derecho de réplica, la audiencia será obligatoria y deberá realizarse dentro de las 72 horas siguientes.

En esta ocasión, la Autoridad Electoral no se limita a definir el carácter legal o no de la conducta del demandado, sino que su competencia llega hasta el punto de tomar las decisiones que estime necesaria para amparar el derecho vulnerado. Su decisión debe ser cumplida dentro de las 48 horas siguientes.

Se ha pretendido que en un primer momento la acción de la Autoridad Electoral no esté orientada a sancionar al infractor, lo que dilataría su efectividad al evaluar responsabilidades subjetivas, sino a restablecer el derecho vulnerado. Sin embargo, podrá sancionarlo solo en el caso que no se atiende la orden impartida.

Hemos dicho que el ejercicio de la oposición es incompatible con hacer parte del gobierno. También que los gobiernos suelen desvertebrar la oposición y desdibujar los ejercicios de oposición mediante la designación de personas representativas de la misma en cargos de responsabilidad política o en altos cargos de la administración.

Se debatió entonces si un partido pierde su condición de opositor por el hecho que uno de sus figuras representativas haga parte de gobierno. Desde luego que eso deslegitima. Pero mal podría dejarse en manos de la voluntad de uno solo de sus miembros dar al traste con una decisión colectiva e institucional de la agrupación política.

Por esta razón, se escogió el camino de limitar legalmente la posibilidad de que eso suceda. Esta prohibición se concibió en forma de inhabilidad para ser designado en esos cargos y llevó al debate de cuáles son los cargos de representación política o los altos cargos en los que la presencia de miembros representativos de la oposición no pueden estar; porque, desde luego, esta inhabilidad no puede llegar a cargos sin esa connotación, o de carrera administrativa y tampoco a afiliados sin representatividad en la colectividad. Esto último también resultó necesario definirlo.

La fórmula propuesta parte de la base del reconocimiento doctrinal de entender por cargos de responsabilidad política aquellos que hacen parte de los gabinetes de Ministros y Secretarios del Despacho, pero existen otros como directores, gerentes o jefes de entidades públicas que resultan relevantes para debilitar a las agrupaciones opositoras, a los que se extiende la inhabilidad.

Además, por personas relevantes se entendió a quienes sean o hayan sido integrantes de los órganos de dirección, gobierno, control y administración de las agrupaciones políticas declaradas en oposición, al igual que quienes sean o hayan sido candidatos a cargos de elección popular avalados por ellos.

Resultaría desproporcionado extender esta inhabilidad a ciudadanos que simplemente ostenten la calidad de afiliados a la agrupación. Sin embargo, no por ellos esas personas están exentas de acatar las decisiones, las reglas y los estatutos de la organización a la que voluntariamente pertenecen. Por tanto, para ellos, si bien no se afecta la legalidad de su designación, si podrían estar incurso en faltas disciplinarias al interior de su colectividad que le acarreen las sanciones previstas en los estatutos y demás normas internas.

Por demás, para prevenir que quienes tienen esa condición de figuras representativas de la agrupación burlen esta disposición, se establece que para ellos la inhabilidad se extiende por seis (6) meses más a la renuncia que pudieran hacer, solo si durante ese lapso la colectividad mantiene la declaración de oposición, pues no tendría ningún sentido mantenerla cuando por haberse modificado ya es posible ingresar al gobierno aún para los afiliados.

Al paquete de garantías en la protección se agrega con la creación de la Procuraduría Delegada para los derechos de la oposición, como un mecanismo especializado en el seguimiento del cumplimiento de sus derechos, de la eficacia de su protección y de la sanción a sus vulneraciones.

Finalmente, en este capítulo se ordena, que dentro del Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política, pactado en el punto 2.1.2.1. del Acuerdo Final para una Paz Estable y Duradera se ejecuten programas especiales de protección y seguridad para los directivos y miembros de las agrupaciones políticas declaradas en oposición.

La seguridad, cuyos desarrollos específicos corresponden a las autoridades correspondientes, es un presupuesto básico y fundamental para el ejercicio de la oposición, pues sin vida no se puede hacer oposición. Nuestra historia, en donde nos acompaña el fatídico genocidio contra la Unión Patriótica, y la incorporación a la actividad política de actores que antes se alzaron en armas, exige el desarrollo de las máximas garantías posibles en materia de seguridad a efectos de generar una auténtica reconciliación que conviva con la diferencias ideológicas propias de la política.

- **Capítulo V. Disposiciones Finales**

En el capítulo de disposiciones finales se precisa que al modificar la declaración de oposición se pierden los derechos que esta genera, de manera que se modificará su registro, se reliquidará la financiación adicional, se reasignarán los espacios en medios de comunicación, se elegirán nuevos miembros en las mesas directivas de los cuerpos colegiados de elección popular y de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores.

Este proyecto pretende saldar una deuda con el mandato de la Constitución de 1991 de expedir un Estatuto de la Oposición, y aprovecha para ello la coyuntura del Acuerdo Final para una paz Estable y Duradera que nos conduce inexorablemente a generar condiciones de verdadera inclusión al sistema político, tanto para quienes por décadas empuñaron las armas en contra del sistema político y hoy reclaman un espacio democrático como para aquel vasto sector de la población colombiana que regularmente no participa en los procesos electorales, restando representatividad y legitimidad a nuestra democracia.

De manera que este estatuto es una contribución a la consolidación de la democracia colombiana, un pilar que contribuye a enseñarnos a vivir armónicamente en medios de las diferencias políticas, un soporte para la inclusión y la auténtica libertad de expresión, un camino para generar legítimas alternativas de poder.

En manos del Congreso de la República queda la histórica misión de debatir y aprobar este proyecto, en la certeza que con ello se contribuye a facilitar que todos los colombianos sientan que tienen un espacio dentro de nuestro sistema que les permita desarrollar y ejercer los derechos políticos garantizados por nuestra Constitución.

De los Honorables Congresistas,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Ministro del Interior