

***Reforma Política y garantías para la oposición política en Colombia: Resumen normativo y guía del estado de la cuestión***

La Constitución de 1991 hace un reconocimiento explícito de los derechos de participación, acceso a la información y presencia institucional de la oposición, fundamentalmente en su artículo 112, cuyo mandato original incluía ya la disposición según la cual una ley estatutaria debía regular la materia. Veintidós años después del mandato constitucional, esta ley estatutaria aún no existe. Sin embargo, entre los años 1993 y 2004, se han presentado ante el Congreso Nacional, diez proyectos de ley estatutaria<sup>1</sup>.

Además del artículo 112, existen otras disposiciones constitucionales que buscan garantizar el ejercicio de los derechos democráticos de los partidos y movimientos de oposición. Se trata de las siguientes:

**Garantías de participación y oposición política en la Constitución Política de Colombia:**

- **Constitución Política de Colombia.** Principalmente, los siguientes artículos:
  - o Artículo 1: definición de Colombia como un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista.
  - o Artículo 2: se consagran dentro de los fines del Estado, garantizar la participación de todos en las decisiones de la vida económica, política y cultural del Estado.
  - o Artículo 40: derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.
  - o Artículo 112: relativo a los partidos y la participación de movimientos políticos.
  - o Artículo 265: relativo al Consejo Nacional Electoral.

**Garantías a la oposición en sentencias de la Corte Constitucional<sup>2</sup>**

- **T- 439 de 1992:** “Agrupaciones políticas que finalmente han optado por la vía democrática, abandonando los medios violentos de lucha, tienen un derecho al apoyo institucional necesario para el ejercicio pleno de sus derechos de participación política.”
- **C- 089 de 1994:** “La oposición política es una consecuencia directa del valor del pluralismo y del derecho al disenso. Los partidos y movimientos están llamados a canalizar el descontento con el objeto de censurar cuando así lo estimen conducente las decisiones del gobierno. 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. El derecho a la oposición también es manifestación del derecho a la libertad de expresión. La constitución colombiana consagra la libertad de expresión en su artículo 20. Otras fuentes del derecho a la oposición se encuentran en las libertades de reunión y asociación. El régimen de la oposición ha sido previsto en el artículo 112 de la Constitución Política. Según el texto

---

<sup>1</sup> Ver: Tabla 7. Proyectos de ley en Colombia para crear un estatuto de oposición. Fuente: PNUD. “Oposición política en Colombia: debate inconcluso”. Disponible en línea en:

[http://www.pnud.org.co/img\\_upload/3332313332316164616461646164/gobierno/oposicion.pdf](http://www.pnud.org.co/img_upload/3332313332316164616461646164/gobierno/oposicion.pdf)

<sup>2</sup> Fuente: Estudio del PNUD, ibídem.

constitucional, los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno pueden ejercer libremente la función crítica. Es un derecho que tienen aquellos que no hacen parte del Gobierno y también de una función necesaria para el mantenimiento del pluralismo y de la democracia.”

Adicionalmente, esta sentencia hace referencia **al derecho de acceso a la información y documentación oficiales**, lo que permite emprender las funciones de crítica y fiscalización del gobierno, indispensables para el ejercicio democrático del control del poder.

La sentencia también reitera el mandato constitucional en el sentido de garantizar el **denominado derecho de antena en radio y televisión y de espacio en prensa**, referido a los medios de comunicación del Estado, para el ejercicio de los derechos de *crítica* y *disentimiento*, de modo que la crítica y fiscalización antes mencionadas puedan dirigirse a la opinión pública y generar así un “efecto real en el control del poder político.”

Finalmente, la sentencia hace alusión al **derecho de réplica**, que tiene como objetivo impedir que las fuerzas mayoritarias monopolicen y deriven ventajas políticas indebidas de su fácil acceso a los medios de comunicación oficiales. De modo que las comunicaciones que hace el gobierno a través de los medios de comunicación pública, deben permitir el correlativo derecho de la oposición a la defensa de su punto de vista. Se trata del derecho de réplica, “que viene a ser una especie de derecho de defensa en el campo propio de la política. De esta manera se obliga a sostener una especie de diálogo político, leal e igualitario, entre las distintas formaciones políticas y el gobierno, ausente en lo posible de confusiones y falsedades que impidan la formación de una opinión pública debidamente informada.”

### **Desarrollo normativo en materia de participación política y oposición**

- **Ley 58 de 1985:** Estatuto básico de partidos
- **Decreto 2241 de 1986:** Código Electoral
- **Ley 5 de 1992:** Reglamento del Congreso
- **Ley 130 de 1994:** Ley de partidos
- **Acto Legislativo 01 de 2003, artículo 5:** Se modifica el art. 112 de la Constitución, del en el que ya no se habla de partidos o movimientos “que no participan en el Gobierno”, sino de aquellos que, teniendo personería jurídica *se declaren en oposición*. Asimismo, se reitera el mandato de regular la materia a través de una ley estatutaria. El artículo modificado queda entonces descrito en los siguientes términos:

**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.** (Negrilla fuera del texto original)

- **Ley 996 de 2005:** Ley de garantías electorales: reglamentó el acceso a la información de medios y financiación estatal de campañas de los demás candidatos.
- **Acto Legislativo 01 de 2009:** Modifica los siguientes artículos de la Constitución Política de Colombia:

**Artículo 107 CP:** por el cual “[s]e garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.” (...) Convocó a la presentación de un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrollara ese artículo.

**Artículo 108 CP:** Se establece el umbral del 3% de los votos emitidos válidamente, como requisito de los partidos o movimientos políticos para mantener su personería jurídica: “El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán **obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado.** Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso”. (...) (Negrilla fuera de texto original).

**Artículo 109 CP:** “El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley”. Convocó a la presentación de un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrollara ese artículo.

**Inciso final del artículo 122 CP:** “ Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del *Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior.* (...) (Cursiva fuera de texto original).

**Artículo 133 de CP:** “Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.” (...)

**Artículo 134 CP:** “Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento *por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad* o cuando el miembro de una

Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el Parágrafo Transitorio 1o del artículo 107 de la Constitución Política. (...)” (cursiva fuera de texto original)

Asimismo, modificó los **artículos 144, 237, 258, 261 CP**, cuyo contenido se encuentra disponible en línea en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto\\_legislativo\\_01\\_2009.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_2009.html), y que hacen referencia a la publicidad de las sesiones de la cámara (art. 144 CP), a la acción de nulidad electoral (art. 237 CP), a los casos en que debe repetirse la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales (art. 258 CP) y a las suplencias de faltas absolutas (art. 261 CP).

También se modifican los siguientes:

**Artículo 263 CP:** “Para todos los procesos de elección popular, los Partidos y Movimientos Políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.

Para garantizar la equitativa representación de los Partidos y Movimientos Políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las Corporaciones Públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (**3% de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás Corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.** (Negrilla fuera de texto original).

Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.

La ley reglamentará los demás efectos de esta materia.

Las listas para Corporaciones en las circunscripciones en las que se eligen hasta dos (2) miembros para la correspondiente Corporación, podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos. En las circunscripciones en las que se elige un miembro, la curul se adjudicará a la lista mayoritaria. En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cuociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cuociente.” (...)

**Artículo 265 CP:** “El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:

1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.
2. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil.
3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.
4. Además, de oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados.
5. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.

**6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la**

**oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.** (Negrilla fuera de texto original).

7. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.
8. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.
9. Reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos.
10. Reglamentar la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social del Estado.
11. Colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos.
12. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.
13. Darse su propio reglamento.
14. Las demás que le confiera la ley.

Finalmente, el Acto Legislativo en cuestión integra un **artículo nuevo** en la Constitución Política, que busca instar a la expedición de una ley que contemple un “Régimen Especial en lo económico, lo político, lo social y lo administrativo, para territorios que comprenden varias ecorregiones (...), con el objetivo de reducir los desequilibrios que frente a su desarrollo existen con el resto del país.”

### **Consecuencias de la reforma política impulsada por el Acto Legislativo 01 de 2009 durante el gobierno de la Unidad Nacional**

**En el año 2010** el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos y el Directorio Nacional del Polo Democrático Alternativo (PDA) hicieron un esfuerzo por acercar sus posiciones e intentar concertar un Estatuto de la Oposición y obtuvieron “relativos consensos frente a temas como el acceso equitativo a los medios de comunicación, la participación de la oposición en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y las garantías el ejercicio de la oposición dando un papel primordial a la movilización, seguridad y derechos civiles y políticos.”<sup>3</sup> No obstante, la ley estatutaria no se produjo.

**En el año 2011** aparece por primera vez desde la Constituyente de 1991, una *ley estatutaria* relativa a los mecanismos de participación política, con el siguiente contenido:

**Ley 1475 de 2011: “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.”**

Contenido fundamental:

#### I. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS

##### A. Principios de organización y funcionamiento

---

<sup>3</sup> Ibíd.

B. Consultas como mecanismo de democracia interna

## II. RÉGIMEN SANCIONATORIO

A. Faltas, sanciones y procedimiento

B. Disolución y liquidación de partidos y movimientos

## III. FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA

A. Financiación del funcionamiento de partidos y movimientos políticos

B. Financiación de las campañas electorales

## IV. NUEVAS REGLAS DE JUEGO EN CAMPAÑAS Y VOTACIONES

A. Inscripción de candidatos y voto en blanco

B. Campaña electoral

C. Propaganda electoral y acceso a medios de comunicación

D. Voto electrónico

E. Escrutinios

F. Testigos electorales

G. Unidad nacional de delitos contra los mecanismos de participación democrática

H. Censo electoral

I. Inscripción de votantes

J. Votación en el extranjero

K. Transporte

L. Guías de información electoral

M. Medios de comunicación y democracia

N. Vigencia.

### **Examen previo de constitucionalidad: Sentencia C- 490 de 2011**

- Esta ley, dado su carácter especial, en tanto que ley estatutaria, fue objeto de revisión previa por parte de la Corte Constitucional, mediante **Sentencia C- 490 de 2011**. En línea, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-490-11.htm>
- Un estudio detallado de la **Misión de Observación Electoral Jurídica**: analiza artículo por artículo el pronunciamiento de la Corte, respecto del tipo de exequibilidad o viabilidad constitucional que se aplicó a esta ley. El estudio se encuentra disponible en línea en: [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_juridica/Ley%201475%20de%202011\\_Revisada%20Corte\\_MOE.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_juridica/Ley%201475%20de%202011_Revisada%20Corte_MOE.pdf)

### **Concepto del Consejo de Estado relativo a los efectos de ley 1475 de 2011**

El Ministerio del Interior y de Justicia requirió al Consejo de Estado para que emitiera un concepto relativo a los efectos de la ley 1475 en cuanto a los siguientes temas:

1. En cuanto a la equidad y a la igualdad de género.
2. En cuanto a la inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos.

3. En cuanto a la doble militancia
4. En cuanto al período de la inscripción de Candidaturas para efectos de las elecciones territoriales de 2011

El concepto se encuentra en línea, disponible en:[http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CDUQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.registraduria.gov.co%2FIMG%2Fdoc%2F2064\\_version\\_27\\_de\\_julio\\_final\\_sala.doc&ei=lwIBUaj4MpD49gSo2IHgCg&usg=AFQjCNGa6mjTQfB2YRIhJF9upfbbdNBogA&bvm=bv.43287494,d.eWU](http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CDUQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.registraduria.gov.co%2FIMG%2Fdoc%2F2064_version_27_de_julio_final_sala.doc&ei=lwIBUaj4MpD49gSo2IHgCg&usg=AFQjCNGa6mjTQfB2YRIhJF9upfbbdNBogA&bvm=bv.43287494,d.eWU)

### **¿Oposición en la ley 1475?**

Es importante señalar que la ley 1475 no hace referencia alguna al tema de la oposición. Este término no se encuentra comprendido dentro del texto de la norma. Ésta tampoco hace mención de los derechos de crítica, fiscalización, disenso, etc., a los que se ha referido la Corte Constitucional en concordancia con los principios constitucionales. Las únicas referencias a las garantías de la oposición se hacen en el examen de constitucionalidad de la ley, y fundamentalmente para dar cabida a las intervenciones ciudadanas que alimentan la sentencia C- 490 de 2011.

### **Efectos y consecuencias de la regulación existente para las garantías de la Agenda de Paz.**

- Una investigación relevante respecto del tema de participación política y oposición, previo a la ley 1475 de 2011, es el Estudio del **PNUD** aquí citado como fuente: Oposición Política en Colombia: debate inconcluso. En línea, disponible en: [http://www.pnud.org.co/img\\_upload/3332313332316164616461646164/gobierno/oposicion.pdf](http://www.pnud.org.co/img_upload/3332313332316164616461646164/gobierno/oposicion.pdf)
- Para un análisis sobre las dificultades y exigencias del proceso de paz en cuanto a las garantías de participación política, ver el estudio de Indepaz: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/02/LABERINTO-CON-SALIDA-1.pdf>