



4 : 50

Bogotá, D.C., 09 AGO 2017

Señores

MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

E. S. D.

Ref.: Proyecto de Ley Estatutaria 003 de 2017 Senado-006 de 2017 Cámara, por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las Organizaciones Políticas Independientes.

Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo

Expediente No. RPZ-004

Concepto No.

006305

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2°, 278, numeral 5°, de la Constitución Política, y el artículo 1°, literal k), del Acto Legislativo 01 de 2016, rindo concepto en relación con la revisión constitucional previa, única y automática de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria 003 de 2017 Senado-006 de 2017 Cámara, "Por medio de la cual se-2 y 278-5, de la Constitución Política, y en el artículo 2°, inciso 3°, del Acto Legislativo 01 de 2016, rindo concepto en relación con el Decreto Ley 885 del 27 de mayo de 2017, "por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las Organizaciones Políticas Independientes.", expedido por el Congreso de la República con fundamento en el procedimiento legislativo especial para la paz, previsto en el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016, disposición que se transcribe a continuación:

"PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 03 DE 2017 SENADO, 006 DE 2017 CÁMARA

*Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones 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 organizaciones políticas y algunos derechos de las organizaciones independientes.

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



Procurador General

Concepto No. 006305

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.

Por réplica se entiende el derecho que le asiste a las organizaciones políticas declaradas en oposición a responder y controvertir declaraciones que sean susceptibles de afectarlas por tergiversaciones graves y evidentes en los términos establecidos en el artículo 17 de la presente ley.

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) Construcción de la Paz Estable y Duradera. El Estatuto de Oposición aquí consagrado se soporta en el reconocimiento de la legitimidad de la oposición política como elemento central de la resolución pacífica de las controversias.

b) 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, la no estigmatización y el respeto a las diferencias.

c) Participación política efectiva. El Estado garantizará a todas las organizaciones políticas el ejercicio de la oposición, incluyendo la movilización y la protesta social.

d) Ejercicio pacífico de la deliberación política. El proceso de reincorporación política de los actores en armas requiere el respeto efectivo del derecho a la oposición política.

e) Libertad de pensamiento y opiniones. Las autoridades, las organizaciones políticas y la ciudadanía respetarán las diferentes opciones ideológicas y opiniones políticas divergentes que surjan del debate democrático.

f) Pluralismo político. Las autoridades, las organizaciones políticas y la ciudadanía respetarán las diferentes opciones ideológicas y opiniones políticas divergentes que surjan del debate democrático.

g) Equidad de género. Las organizaciones políticas, incluidas aquellas que se declaren en oposición, compartirán el ejercicio de los derechos que le son propios entre hombres y mujeres, de manera paritaria, alternante y universal.

h) 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, en especial la convención americana de Derecho Humanos. Dicha interpretación se hará de la manera más amplia posible en función de garantizar el ejercicio de los derechos políticos.

i) Control Político: El ejercicio del control político permitirá a las organizaciones políticas verificar y controlar las acciones políticas y administrativas del gobierno.



Procurador General

Concepto No. 006305

j) Diversidad étnica: Las organizaciones y/o movimientos indígenas, afrodescendientes, raizales y palenqueras, gozarán del respeto a sus diferentes posiciones culturales, ideológicas, cosmovisión y opiniones políticas que surjan del debate democrático.

Artículo 6°. Declaración política. Dentro del mes siguiente al inicio del Gobierno, so pena de considerarse falta al régimen contenido en la Ley 1475 de 2011 y ser sancionadas de oficio por la Autoridad Electoral, las organizaciones políticas deberán optar por:

1. Declararse en oposición.
2. Declararse independiente.
3. Declararse organización de gobierno.

Las organizaciones 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 organizaciones políticas de oposición o independientes, en la presente ley.

Parágrafo. Las organizaciones políticas podrán por una sola vez y ante la Autoridad Electoral modificar su declaración política durante el periodo de gobierno.

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:

1. Las que tengan representación en el Congreso de la República lo podrán hacer frente al Gobierno nacional.
2. Las que tengan representación en las asambleas departamentales lo podrán hacer frente a la respectiva administración departamental.
3. 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. Las organizaciones políticas deberán modificar sus estatutos y definir el mecanismo o autoridades competentes para realizar la declaración política antes del veinte (20) de julio de 2018.

Artículo 9°. Registro y publicidad. La declaración política o su modificación, deberá registrarse ante la correspondiente Autoridad Electoral, o en su defecto ante la Registraduría Distrital o Municipal según corresponda, quienes deberán remitirla de manera oportuna a aquella, para su respectiva inscripción 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 o modificaciones.



Procurador General

Concepto No. 006305

Artículo 10. Representación de las organizaciones 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 organizaciones 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) Participación en la Agenda de las Corporaciones Públicas.
- g) Garantía del libre ejercicio de los derechos políticos.
- h) Participación en la Comisión de Relaciones Exteriores.
- i) Derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular.
- j) Derecho a la sesión exclusiva sobre el Plan de Desarrollo y presupuesto.

Parágrafo. Se promoverán garantías y mecanismos de acciones afirmativas para que los partidos y movimientos sociales de los pueblos indígenas y afrodescendientes accedan a los derechos reconocidos en este artículo.

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

Parágrafo 1°. De presentarse modificación a la declaratoria de oposición al Gobierno nacional por parte de alguna organización política, la misma deberá devolver los dineros no ejecutados al Fondo Nacional de Financiación Política.

Parágrafo 2°. Las autoridades competentes deberán adelantar las medidas necesarias para asegurar la financiación en los términos del presente artículo a partir del veinte (20) de julio de 2018.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Procurador General

Concepto No.

006305

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 organizaciones 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 organización 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 **organizaciones** 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 organizaciones 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 organizaciones 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, siempre garantizando condiciones de equidad y proporcionalidad en relación espacios, tiempos y medios utilizados por los gobiernos locales.

Artículo 15. Acceso a medios de comunicación en alocuciones presidenciales. Cuando el Presidente de la República haga alocuciones oficiales en



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN**
Procurador General

Concepto No.

006305

medios de comunicación que usan el espectro electromagnético, las organizaciones 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 organizaciones 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 organizaciones políticas que se declaren en oposición tendrán derecho a que se les facilite con celeridad, la información y documentación oficial, dentro de los cinco (5) días siguientes a la presentación de la solicitud.

Parágrafo. Lo anterior sin perjuicio de lo contemplado en el artículo 258 de la Ley 5ª de 1992.

Artículo 17. Derecho de réplica. Las organizaciones 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 organización 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.

Cuando los ataques mencionados se produzcan en alocuciones o intervenciones oficiales, haciendo uso de los espacios que la ley reserva para este tipo de funcionarios en los medios de comunicación social del Estado o que utilicen el espectro electromagnético, se solicitará la protección del derecho en los términos establecidos en esta ley y se concederá en condiciones de equidad para que el representante de la organización de oposición pueda responder en forma oportuna, y con tiempos y medios similares, y que en todo caso garanticen una amplia difusión. Cuando los ataques mencionados por una intervención o declaración de los funcionarios enunciados, transmitida en los noticieros y programas de opinión que se emitan en los medios de comunicación social del Estado, que utilicen el espectro electromagnético, el medio de comunicación donde se emitió la declaración deberá dar la oportunidad a la organización de oposición afectada de responder y controvertir el ataque. Cuando el medio de comunicación en el cual se haya emitido el ataque haya dado oportunidad de respuesta, no procederá en ningún caso el derecho de réplica.

Si el medio no concede la oportunidad de responder al afectado y quien así se considere contacta al medio de comunicación, dentro de los tres días siguientes a la emisión de las declaraciones, y éste se niega a permitir su intervención, la organización de oposición afectada podrá acudir a la acción de protección de los derechos de oposición en los términos del artículo 28 de la presente ley.

En todo caso, la réplica se otorgará con base en el principio de buena fe y de forma oportuna, y con tiempo y medio proporcionales, y en un espacio por lo menos similar al que suscitó su ejercicio, y en todo caso que garantice una difusión amplia con respeto por la libertad del noticiero o espacio de opinión para elaborar la respectiva



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procurador General

Concepto No.

006305

nota informativa o de opinión. Los contenidos completos de la réplica deben estar disponibles en la versión electrónica de los medios de comunicación.

Artículo 18. Participación en mesas directivas de plenarios de corporaciones públicas de elección popular. Las organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la correspondiente corporación pública, tendrán participación a través de al menos una de las posiciones de las mesas directivas de las Plenarias del Congreso de la República, las asambleas departamentales, los concejos distritales y de capitales departamentales. Los candidatos para ocupar la plaza que le corresponda a la oposición solo podrán ser postulados por dichas organizaciones.

La organización 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. Participación en la Agenda de las Corporaciones Pública. Los voceros de las bancadas de las organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la respectiva corporación pública de elección popular, según sus prioridades y de común acuerdo entre ellos, tendrán derecho a determinar el orden del día de la sesión plenaria y comisiones permanentes, tres (3) veces durante cada legislatura del Congreso de conformidad con lo establecido en el artículo 138 de la Constitución Política, 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.

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

Parágrafo. Será considerada falta grave la inasistencia, sin causa justificada, por parte del funcionario del Gobierno nacional o local citado a debate de control político durante las sesiones en donde el orden del día haya sido determinado por las organizaciones políticas declaradas en 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 organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional y con representación en dicha cámara, de los cuales uno será mujer y se alternará la posición principal y suplencia entre el hombre y la mujer. Los candidatos solo podrán ser postulados por dichas organizaciones.

Artículo 21. Derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular. Las organizaciones 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. Transparencia y rendición de cuentas en el Plan de Desarrollo y Planes Plurianuales de Inversión. En el marco de la aprobación de los planes plurianuales de inversiones de los Planes de Desarrollo del nivel nacional, departamental y municipal, el respectivo Gobierno deberá hacer público en los



Procurador General

Concepto No.

006305

portales web institucionales los programas y proyectos que se pretendan ejecutar. Además, deberán publicarse las modificaciones o adiciones a su articulado presentadas en el trámite de la construcción de dichos planes plurianuales y los congresistas, diputados y/o concejales autores de las mismas.

Los gobiernos nacionales, departamentales, distritales y municipales realizarán audiencias públicas para que la ciudadanía pueda conocer los proyectos de inversión en el marco de los planes plurianuales y puedan presentar propuestas de priorización de las respectivas inversiones. Para el caso del Gobierno nacional estas audiencias deberán realizarse por departamentos, en los Gobiernos Departamentales deberán adelantarse en sus respectivos municipios y en los gobiernos distritales o municipales se realizarán, según el caso, por localidades, comunas o barrios.

Igualmente, 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 organizaciones 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.

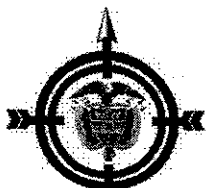
Para el caso de los departamentos, en el informe deberá especificarse el cumplimiento de metas sobre el Plan de Desarrollo y el monto total de la inversión que se realizó en cada municipio, la distribución sectorial de la inversión a nivel departamental, los programas que se implementaron en cada sector 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 organizaciones 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 plenarios, participación en la agenda de la corporación pública en los términos de esta ley y a participar en las herramientas de comunicación de la corporación pública.

Artículo 24. Curules en Senado y Cámara de Representantes. Los candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos Presidente y Vicepresidente de la República, tendrán el derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en el Senado de la República y otra en la Cámara de Representantes, durante el período de estas corporaciones, e integrarán las comisiones primeras



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procurador General

Concepto No.

006305

constitucionales de las respectivas cámaras. Terminados los escrutinios electorales, la autoridad electoral les expedirá las respectivas credenciales.

Quienes resultaren elegidos mediante esta fórmula, serán miembros adicionales de las actuales comisiones constitucionales permanentes del Senado de la República y de la Cámara de representantes y, con la organización política a que pertenezcan, podrán intervenir en las opciones previstas en el artículo 6° de esta ley y harán parte de bancada de la misma organización política.

Artículo 25. Curules en las corporaciones públicas de elección popular de las entidades territoriales. Los candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos en los cargos de Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde Municipal, tendrán derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Concejos Municipales respectivos, durante el periodo de estas corporaciones. Con la organización política a que pertenezcan, podrán intervenir en las opciones previstas en el artículo 7° de esta ley y harán parte de la misma organización política.

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

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

Si no hay aceptación de la curul se aplicará la regla general prevista en el artículo 263 de la Constitución política para la distribución de todas las curules de Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales por población.

CAPÍTULO III

De las Organizaciones Políticas Independientes

Artículo 26. Organizaciones Políticas Independientes. Las organizaciones 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 organización 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 organizaciones 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 organizaciones políticas declaradas como independientes y con representación



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN**
Procurador General

Concepto No.

006305

en dicha cámara, de los cuales uno será mujer. Los candidatos solo podrán ser postulados por dichas organizaciones.

Si la organización 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 27. Protección a la declaración de independencia. No podrán ser designados en cargos de autoridad política, civil o administrativa en el gobierno, ni dentro de los doce (12) meses siguientes a su retiro de la organización política, mientras se mantenga la declaración de independencia:

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

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

CAPÍTULO IV

De los mecanismos de protección de los derechos de la oposición

Artículo 28. Acción de Protección de los Derechos de Oposición. Para la protección de los derechos que se consagran en esta ley, las organizaciones 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 organización 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 inmediateamente. 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. < /span>



Concepto No. 000305

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 (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 29. Protección de la declaratoria de oposición. No podrán ser designados en cargos de autoridad política, civil o administrativa en el gobierno, ni dentro de los doce (12) meses siguientes a su retiro de la organización política, mientras se mantenga la declaración de oposición:

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

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

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

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

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

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

Artículo 31. Seguridad para los miembros de las organizaciones 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 con enfoque diferencial y de género para los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición.

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

Dichos informes deberán ser sustentados por el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo ante las Plenarias de cada una de las Cámaras para lo cual deberá fijarse fecha a más tardar dentro de los quince (15) días siguientes a su presentación. En esa sesión, los congresistas podrán formular preguntas y observaciones a los informes del Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, quienes deberán dar respuesta a las mismas de forma inmediata.



Concepto No.

006305

CAPÍTULO V **Disposiciones finales**

Artículo 32. Pérdida de derechos de la oposición. *Los derechos reconocidos en esta ley a las organizaciones políticas se mantendrán mientras esté vigente la declaración de oposición. En caso contrario se perderán.*

En consecuencia, la Autoridad Electoral cancelará el correspondiente registro como organización política de oposición, 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 remplazará la participación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores.

Artículo 33. Vigencia y derogaciones. *La presente ley rige a partir del veinte (20) de julio de 2018 y deroga todas las disposiciones que le sea contrarias, en especial los artículos 32 a 35 y 50 de la Ley 130 de 1994."*

1. Preliminares

El 28 de abril de 2017, el Secretario General del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional el proyecto de ley estatutaria No. 03/17 Senado - 06 /17 Cámara, "Por medio del cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes", en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 153 de la Constitución Política y el literal k) del artículo 1 Acto Legislativo 01 de 2016.

Mediante auto del 10 de mayo, el Magistrado Sustanciador avocó conocimiento, decretó pruebas, y ordenó el traslado al Procurador General de la Nación. Una vez recaudado el material probatorio, dicho traslado se surtió el 25 de julio de 2017.

2. Análisis constitucional

De conformidad con lo establecido en el artículo 1°, literal k), del Acto Legislativo de 2016, el control de constitucionalidad ejercido sobre los proyectos de ley estatutaria que se expidan de conformidad con el procedimiento legislativo especial para la paz se ejercerán de conformidad con el artículo 153 de la Carta Política, por lo que tiene las siguientes características: (i) es jurisdiccional, y se efectúa tanto por aspectos de fondo como de forma; (ii) es integral, previo y automático; y finalmente es (iii) único, pues en principio, la decisión hace tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta. Así mismo, debe evaluarse que el proyecto se



Concepto No.

006305

adecúe a las características materiales y temporales para las que se habilitó el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

En razón de todo lo anterior, el análisis se centrará en tres puntos: (i) la competencia del Congreso de la República para expedir leyes estatutarias al amparo del procedimiento especial para la paz; (ii) el procedimiento de formación de la Ley; y (iii) el estudio material de todas sus disposiciones.

2.1 Análisis de la competencia del Congreso de la República para expedir el Proyecto de Ley Estatutaria 003 de 2017 Senado - 006 de 2017 Cámara, de conformidad con las reglas del procedimiento legislativo especial

El Acto Legislativo 01 de 2016 creó un *“procedimiento legislativo especial para la paz”*, que tiene por objeto *“facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”* y *“para ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto”*. De conformidad con el artículo primero de la citada reforma constitucional, puede ser utilizado *“de manera excepcional y transitoria [...] por un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo”*, el cual *“podrá ser prorrogado por un período adicional de hasta seis meses mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República”*.

De conformidad con los apartes transcritos, para que el Congreso pueda utilizar el referido procedimiento especial se deben cumplir tres requisitos: (i) que el Acto Legislativo 01 de 2016 se encuentre vigente, pues esta es la fuente de la competencia para expedir este tipo de actos; ii) que el procedimiento especial se utilice dentro del lapso constitucionalmente previsto, y iii) que los actos legislativos estén destinados a *“facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final”* o para *“ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto”*. Dicho de otro modo, que exista conexidad temática entre el acto normativo y el Acuerdo Final, o entre aquél y la finalización del conflicto armado.

El Ministerio Público considera que en estos casos no resulta aplicable el requisito de *estricta necesidad*, que la Corte Constitucional evalúa en el juicio de los Decretos Leyes expedidos con fundamento en el Acto Legislativo



Concepto No.

006305

01 de 2016. Lo anterior, dado que las leyes o reformas constitucionales son expedidas por el órgano representativo, a diferencia de tales decretos.

Lo cual obliga al Gobierno a que deba señalar las razones que impiden acudir a los medios legales ordinarios o especiales, lo que no es análogo a las disposiciones expedidas por el Congreso, aun cuando fuere por el procedimiento del *fast track*.

Así mismo, la Corte Constitucional ha considerado que es necesario que “la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria [de los decretos leyes] tenga carácter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sea ordinarios y especiales”¹. Precisamente como en el caso de las leyes o las reformas constitucionales no existe una habilitación legislativa extraordinaria, o en otras palabras, es el órgano deliberativo el que aprueba las disposiciones de orden legal, no resultarían aplicables las razones que obligan a obrar conforme a dicho criterio de estricta necesidad.

A continuación se evaluarán cada uno de los aspectos señalados.

Vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016 y del Procedimiento Legislativo Especial para la paz

En primer lugar, el Ministerio Público encuentra que el *procedimiento legislativo especial para la paz* está vigente, dado que el proceso de refrendación popular que exigía el artículo 5 del Acto legislativo 01 de 2016, culminó el 30 de noviembre de ese año, y así lo señaló la Corte Constitucional². Por lo anterior, el referido trámite legislativo resulta aplicable a partir del 1 de diciembre de 2016.

Trámite del proyecto de ley dentro del lapso habilitado constitucionalmente

Como se refirió anteriormente, el Acto Legislativo 01 de 2016 facultó el uso del procedimiento legislativo especial para la paz, por 6 meses, prorrogable

¹ *Ibíd*em, Sentencia C-160 de 2017.

² Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa y Sentencia C-160 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



Concepto No.

006305

01 de 2016. Lo anterior, dado que las leyes o reformas constitucionales son expedidas por el órgano representativo, a diferencia de tales decretos.

Lo cual obliga al Gobierno a que deba señalar las razones que impiden acudir a los medios legales ordinarios o especiales, lo que no es análogo a las disposiciones expedidas por el Congreso, aun cuando fuere por el procedimiento del *fast track*.

Así mismo, la Corte Constitucional ha considerado que es necesario que “*la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria [de los decretos leyes] tenga carácter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sea ordinarios y especiales*”¹. Precisamente como en el caso de las leyes o las reformas constitucionales no existe una habilitación legislativa extraordinaria, o en otras palabras, es el órgano deliberativo el que aprueba las disposiciones de orden legal, no resultarían aplicables las razones que obligan a obrar conforme a dicho criterio de estricta necesidad.

A continuación se evaluarán cada uno de los aspectos señalados.

Vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016 y del Procedimiento Legislativo Especial para la paz

En primer lugar, el Ministerio Público encuentra que el *procedimiento legislativo especial para la paz* está vigente, dado que el proceso de refrendación popular que exigía el artículo 5 del Acto legislativo 01 de 2016, culminó el 30 de noviembre de ese año, y así lo señaló la Corte Constitucional². Por lo anterior, el referido trámite legislativo resulta aplicable a partir del 1 de diciembre de 2016.

Trámite del proyecto de ley dentro del lapso habilitado constitucionalmente

Como se refirió anteriormente, el Acto Legislativo 01 de 2016 facultó el uso del procedimiento legislativo especial para la paz, por 6 meses, prorrogable

¹ *Ibíd.*, Sentencia C-160 de 2017.

² Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa y Sentencia C-160 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



Concepto No. nn 6305

por otro periodo igual. Teniendo en cuenta que éste empezó a regir el 1 de diciembre de 2016, el primer lapso de 6 meses transcurrió hasta el 1 de junio de 2017, teniendo en cuenta que el inciso 2° del artículo 67 del Código Civil, establece que “[e]l primero y último día de un plazo de meses o años deberán tener un mismo número en los respectivos meses. El plazo de un mes podrá ser, por consiguiente, de 28, 29, 30 o 31 días, y el plazo de un año de 365 o 366 días, según los casos”.

Al confrontar el caso concreto, se encuentra que se ha respetado la competencia temporal, ya que el Gobierno Nacional radicó el proyecto de ley estatutaria el día 1 de febrero de 2017 a través del Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo Bustos, como consta en la Gaceta No. 032 de 2017; y que su trámite finalizó el 26 de abril de 2017, con la aprobación del informe de conciliación en las Plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes, como consta en las gacetas 544 de 2017 y 351 de 2017, en forma respectiva

De otra parte, el Ministerio Público estima que el plazo de vigencia del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz debe entenderse en forma exclusiva respecto del trámite de aprobación en el Congreso, y no del procedimiento posterior que ha de surtirse ante la Corte Constitucional. Lo anterior, aplicando en forma análoga la interpretación que esa Corporación ha efectuado en torno del artículo 153 de la Constitución Política, según el cual, “la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias [...] deberá efectuarse dentro de una sola legislatura”.

Conexidad temática del Proyecto

Como ya se indicó el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se encuentra previsto para desarrollar aquellas temáticas que se encuentren vinculadas con dos posibles finalidades habilitadas por el Acto Legislativo 01 de 2016: a) “facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final” y b) “ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto”.

Como la finalidad permitida por la Constitución para el uso del *fast track* en el Congreso de la República es la *implementación del acuerdo de paz, o la finalización del conflicto*, debe resolverse el tipo de conexidad que debe existir entre los proyectos de Ley que se tramitan por esta vía, y los dos objetivos permitidos. Para el Ministerio Público es necesario que se verifique la



Concepto No.

006305

existencia de una conexidad estricta entre las normas aprobadas y cualquiera de las dos finalidades constitucionales referidas. Lo anterior, porque el procedimiento legislativo especial para la paz es un instrumento *excepcional y transitorio* que se encuentra estrechamente vinculado a un contenido habilitante, es decir, a la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto.

Como lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia C-699 de 2016, a pesar de que el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz podría implicar alguna disminución en las garantías parlamentarias ordinarias, ello resulta admisible puesto que al trámite de producción normativa se incorporó un paso adicional y más gravoso: la refrendación popular de unos contenidos. Lo anterior implica que no es posible utilizar dicho procedimiento por fuera del marco de los contenidos refrendados y si se hace, se estaría pretermitiendo la etapa procedimental adicionada, que como ya se dijo, es precisamente la que legitima el procedimiento especial del Acto Legislativo 01 de 2016.

Lo anterior no quiere decir entonces que todo contenido ausente en el Acuerdo Final se encuentre excluido absolutamente de ser tramitado vía *fast track*, por dos razones, en primer lugar, porque la conexidad estrecha puede establecerse también con la finalización del conflicto armado; y de otra parte, porque la implementación del acuerdo implica insertar disposiciones al orden jurídico, situación que en ocasiones requiere considerar aquellos elementos sistemáticamente necesarios para armonizar o viabilizar la implementación de los contenidos del Acuerdo de Paz. Es decir, la condición orgánica e integral del marco normativo colombiano exige que en ocasiones se deban considerar algunos contenidos institucionales o materiales que sean inescindibles a las normas tramitadas, para que la implementación de los contenidos del Acuerdo Final sea completa, a pesar de que éstos no aparezcan directamente en dicho documento.

Por todo lo anterior, el juicio de conexidad que debe realizarse considerando una conexidad estrecha entre la norma y la finalización del conflicto armado; o entre la disposición y Acuerdo Final, junto con los elementos inescindiblemente necesarios para implementar jurídicamente sus contenidos.



Concepto No. 006305

Así mismo, para la Procuraduría el juicio de conexidad estricto debe hacerse con la totalidad de las disposiciones que contiene el texto evaluado, en la medida que es posible que la conexidad existente sea parcial, y esa falta de relación estrecha deba tener como consecuencia que se excluyan total o parcialmente aquellos aspectos de los cuales no pueda predicarse el referido requisito.

Descendiendo al caso concreto, el Ministerio Público encuentra que en este caso existe conexidad estricta entre la totalidad de las disposiciones contenidas en el proyecto de ley estatutaria 03 de 2017 Senado - 006 de 2017 Cámara, y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, como pasa a explicarse.

El punto 2 del Acuerdo, relativo a *la participación política y apertura democrática para construir paz*, es reiterativo en señalar que es necesario abrir los escenarios políticos para otorgar mayores garantías a quienes ejerzan la oposición. Por ejemplo, en su parte introductoria establece que

“Para consolidar la paz, es necesario garantizar el pluralismo facilitando la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos que contribuyan al debate y al proceso democrático, y tengan suficientes garantías para el ejercicio de la oposición y ser verdaderas alternativas de poder. La democracia requiere, en un escenario de fin del conflicto, un fortalecimiento de las garantías de participación política.

Para la consolidación de la paz se requiere así mismo la promoción de la convivencia, la tolerancia y no estigmatización, que aseguren unas condiciones de respeto a los valores democráticos y, por esa vía, se promueva el respeto por quienes ejercen la oposición política.

Esas garantías suponen, por una parte, una distribución más equitativa de los recursos públicos destinados a los partidos y movimientos políticos y una mayor transparencia del proceso electoral, que requiere de una serie de medidas inmediatas especialmente en las regiones donde aún persisten riesgos y amenazas, así como de una revisión integral del régimen electoral y de la conformación y las funciones de las autoridades electorales. Y por otra parte, el establecimiento de unas mayores garantías para el ejercicio de la oposición política”.

En el mismo, sentido, el punto 2.1 recoge la necesidad de garantizar los “[d]erechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en



Concepto No. 006305

general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación”.

No obstante, atendiendo a los detalles del referido punto, se encuentra que el Acuerdo Final no precisó el sentido o alcance de las garantías que debían crearse para abrir dichos espacios de participación, más allá de señalar que se debía distinguir entre la oposición formal y la informal³, y que se debían *“facilitar los espacios para que tramiten sus demandas”*.

Lo anterior ocurrió, porque el verdadero acuerdo sustancial allí pactado fue el de dar cumplimiento al deber del artículo 112 de la Carta Política, es decir, la necesidad de expedir el estatuto de la oposición, puntualizando que *“[p]ara los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición las garantías estarán consignadas en un estatuto para su ejercicio, mientras que para las organizaciones y movimientos sociales y populares antes mencionados es necesario, no sólo garantizar el pleno ejercicio de derechos y libertades, incluyendo el de hacer oposición, sino también promover y facilitar los espacios para que tramiten sus demandas”*.

Teniendo en cuenta que el contenido obligacional del Acuerdo Final en la parte evaluada es el de crear un estatuto de la oposición que garantizara espacios para la participación diferenciada y el trámite de sus demandas, en especial la apertura en los medios de comunicación, pero sin mayores detalles, se puede concluir que el Acuerdo de Paz, al tiempo que consideró la creación de un estatuto, es decir, de un cuerpo normativo que regule integral y ampliamente una materia, también decidió ser *deferente con el Legislador Estatutario* en relación con el plexo de garantías para la oposición. En otras palabras, lo que cumple la obligación pactada es la creación de un estatuto, en el que se prevea en forma completa la garantía íntegra de los derechos para la oposición, así que temáticamente, existe una habilitación temática amplia, en relación con la conexidad que debe respetarse para el uso del *fast track* en este caso específico.

Al revisar en concreto cada uno de los puntos acogidos por el Legislador Estatutario, se encuentra que el proyecto de ley define los elementos que

³ *“En esa medida, la definición de las garantías para la oposición requiere distinguir entre la oposición política ejercida dentro del sistema político y de representación, y las actividades ejercidas por organizaciones o movimientos sociales y populares que pueden llegar a ejercer formas de oposición a políticas del Gobierno Nacional y de las autoridades departamentales y municipales”*



Concepto No.

006305

giran en torno a la oposición (Art. 2) tales como la definición de gobierno, del derecho de réplica; se declara la oposición como un derecho fundamental (art. 3), se establecen las finalidades de la oposición (art. 4) y sus principios rectores (art. 5). Así mismo, se prescribe la necesidad de efectuar una declaración pública de oposición para acceder a los derechos diferenciados (arts. 6, 8 y 9); y la existencia de unos derechos diferenciados, como los son, la financiación adicional para el ejercicio de la oposición, el acceso a los medios de comunicación social del Estado o que hacen uso del espectro electromagnético, el acceso a la información y a la documentación oficial, el derecho de réplica, la participación en mesas directivas de plenarias de las corporaciones públicas de elección popular, la participación en la Agenda de las Corporaciones Públicas, la garantía del libre ejercicio de los derechos políticos, la participación en la Comisión de Relaciones Exteriores, el derecho a participar de las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular y el derecho a la sesión exclusiva sobre el Plan de Desarrollo y presupuesto (arts. 11 a 23).

Al respecto la Procuraduría quiere resaltar que dichas prescripciones desarrollan el sentido del Acuerdo de Paz, en torno a la creación de medios para la participación diferenciada de la oposición, para poder presentar eficientemente sus posturas, y en especial, responden a la obligación de desarrollar un estatuto de derecho de oposición, con lo cual se cumple estrechamente el Acuerdo Final.

Acto seguido, los artículos 25 y 26 del Proyecto de Ley reproduce el inciso 4 del artículo 112 de la Carta Política, el cual otorga una curul adicional en el Senado y en la Cámara de Representantes a los aspirantes a la presidencia y vicepresidencia que queden en segundo lugar, y entrega un escaño adicional en la Asamblea, y Concejos Distritales o municipales, a quienes ocupen el segundo lugar en las elecciones a Gobernador y alcalde, en forma respectiva.

Si bien es cierto al revisar el Acuerdo de Paz, se encuentra que dichas medidas no fueron pactadas en la Habana, ello no viola la conexidad estricta. Como ya se ha referido en antecedencia, el acuerdo que el Legislador Estatutario cumplió al expedir la norma que se revisa, es el de desarrollar el estatuto de la oposición previsto en el artículo 112 superior. Por tal motivo, la reproducción de un inciso del mismo artículo 112, no puede violar dicha finalidad, sino que por el contrario desarrolla claramente



006305

Concepto No.

las prescripciones del texto final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

A pesar que dogmáticamente pudiere criticarse que si el contenido de los artículos 25 y 26 del proyecto de ley que se revisa, corresponden o no con un derecho de oposición, lo cierto es que la Constitución misma es quien le entrega dicha categoría, pues el artículo 112 de la Carta es el único que hace parte el "Capítulo 3, del "del Título IV, denominado "*del estatuto de la oposición*". En otras palabras, como el derecho a obtener una curul en el Senado y en la Cámara, en favor de los aspirantes a la presidencia y vicepresidencia que queden en segundo lugar, y el derecho a recibir un escaño en la Asamblea, y en los Concejos Distritales o municipales por parte de a quienes ocupen el segundo lugar en las elecciones a Gobernador y alcalde, constituye un derecho de oposición así calificado por la norma superior, la consecuencia es que su reproducción en el estatuto de oposición, responde al desarrollo estricto de dicha temática, y por ende, tiene una conexidad estricta con la obligación del Acuerdo de Paz.

De otra parte, el proyecto normativo que se evalúa entrega algunas prerrogativas para los partidos o movimientos que se declaren independientes (arts. 26 y 27). Para el Ministerio Público tales prescripciones responden al criterio de conexidad estrecha con el Acuerdo de Paz, por dos razones: (i) que tales medidas hacen parte lógica de lo que puede entenderse como un estatuto de la oposición, en forma integral, y (ii) por cuanto responden a lo previsto en el Acuerdo de Paz.

Cuando el legislador estatutario asume el encargo de reglamentar integralmente las garantías de oposición política, recibe la tarea de definir todas las prerrogativas que podrían llegar a tener los partidos que no se encuentren alineados políticamente con el Gobierno, y dicha situación puede materializarse en dos formas, tanto por oposición como por independencia. Ello explica incluso que tales artículos prevean algunas situaciones similares a las reglamentadas para la oposición, como las relativas a las inhabilidades para participar en el gobierno (art. 27) y los derecho de participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular, de postular candidatos a las mesas directivas de los cuerpos colegiados previstos en este Estatuto, y de tener representación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (art. 26).



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procurador General

Concepto No. C - 5305

En el capítulo del texto final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, no sólo se disponen medidas para la oposición, sino que se prevé la necesidad de establecer *“2.3 Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad”* y para la *“2.3.1 Promoción del pluralismo político”*. Como la apertura de espacios para mejorar la participación de las alternativas no gubernamentales fomentan el pluralismo político, tales medidas se ajustan a lo previsto en el Acuerdo de Paz. En otras palabras, la creación de medidas para la apertura de la participación a los movimientos independientes corresponde con lo estrictamente pactado en la Habana.

Por otro lado, el proyecto normativo crea mecanismos para proteger los derechos de la oposición, tales como una acción judicial (art. 28), el establecimiento de inhabilidades para participar en el gobierno a quienes hagan parte de los partidos o movimientos que posean una declaración de oposición (art. 29), la creación de la Procuraduría Delegada para la Protección de los Derechos Políticos y de la Oposición (art. 30), el deber de estructurar un sistema de seguridad para el ejercicio de la política y de la oposición (art. 31), y los eventos de pérdida de los derechos de oposición (Art. 31).

Para el Ministerio Público todas esas medidas se encuentran inescindiblemente relacionadas con la obligación de crear un estatuto de la oposición, y además, permiten armonizar el estatuto creado con el ordenamiento jurídico existente. Cuando una Ley Estatutaria reconoce un derecho tan particular como el de la oposición, es natural que establezca las relaciones jurídicas que deben existir entre éste derecho y las funciones estatales o de los poderes públicos existentes llamados a obrar como garantes de los derechos, como lo son los jueces de la República o el Ministerio Público.

Por todo lo anterior, la Procuraduría constata que el Congreso observó todos los requisitos de competencia para expedir el Acto Legislativo 02 de 2017, razón por la cual analizará su procedimiento de su formación.



Procurador General

Concepto No. 506305

Finalmente, la Procuraduría encuentra un punto frente al cual la Corte Constitucional debe pronunciarse. Al revisar el punto 2.1.1.1 del Acuerdo Final, se verifica que en éste se había establecido un procedimiento *pre-legislativo* para la construcción del referido estatuto. Al respecto establece que:

“Con el fin de avanzar en el cumplimiento de la obligación constitucional (Artículo 112) de reglamentar íntegramente los derechos de los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición al Gobierno, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, serán convocados en una Comisión para definir los lineamientos del estatuto de garantías para los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición. Adicionalmente, se convocarán a la Comisión las siguientes agrupaciones políticas representativas de oposición: Marcha Patriótica y Congreso de los Pueblos, así como a dos expertos delegados por las FARC-EP. La Comisión abrirá espacios o mecanismos para recibir insumos y propuestas de otras agrupaciones políticas que deseen participar en la discusión. Se velará porque partidos, movimientos y otras agrupaciones que sean convocados cuenten con la participación de las mujeres. La Comisión a través de un evento facilitará la participación de voceros y voceras de las organizaciones y movimientos sociales más representativos, personas expertas y de la academia, entre otras. Sobre la base de estos lineamientos el Gobierno Nacional elaborará un proyecto de ley con el acompañamiento de delegados y delegadas de la Comisión de partidos y movimientos políticos, que deberá presentarse para su trámite en el Congreso máximo dentro de los 3 meses siguientes a la entrega de las recomendaciones por parte de la Comisión”.

Al revisar el punto “3.2. *Elaboración y Construcción del Estatuto de la Oposición*” de la ponencia para primer debate en sesiones conjuntas (Gacetas 104 y 106 de 2017) se evidencia que dicho procedimiento fue respetado, en la medida que “[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*”, y allí se hace referencia al desarrollo del calendario de trabajo.

Ahora bien, a pesar de que el procedimiento *pre-legislativo* referido se cumplió, la Corte Constitucional debe definir si la existencia de dichos espacios *extra-congresionales* y más aun, si su incumplimiento tienen la potestad de viciar el trámite de las leyes tramitadas por el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.



Concepto No. 006305

Para el Ministerio Público, si bien el Acuerdo de Paz no puede adicionar trámites legislativos para la expedición de las normas, y por tal razón, su pretermisión no lograría imponer un vicio de procedimental en la formación de la Ley; su omisión sí tendría como consecuencia una violación sustancial del Acuerdo Final, situación que derivaría en que la disposición evaluada careciera de conexidad, ya que tras su incumplimiento, el proyecto normativo tramitado no correspondería con el pactado en el Acuerdo Final. Ello no quiere decir que tales procedimientos participativos impongan un estándar sustancial concreto, pues si este fuera el caso, lo que el Acuerdo Final hubiese hecho sería determinar el sentido de la norma que habría de expedirse. Lo que quiere decirse, es que ellos imponen un objetivo del Acuerdo Final, el cual resulta un estándar de conexidad para el uso del *fast track*.

Como en el caso concreto se puede verificar el cumplimiento de la apertura del espacio de participación, la norma resulta conexa con lo previsto en el acuerdo de paz para la expedición del estatuto de la oposición.

2.2 Análisis del proceso de formación del Proyecto de Ley Estatutaria 003 de 2017 Senado – 006 de 2017 Cámara

Previo al análisis de formación del proyecto de ley estatutaria 03/2017 Senado – 06/2017 Cámara, es preciso aclarar que en este caso no es aplicable lo dispuesto en la Sentencia C-332 del 17 de mayo 2017, que declaró inconstitucionales los literales h) y j) del Acto Legislativo 01 de 2016, por cuanto el trámite del proyecto de ley que se evalúa aconteció integralmente con anterioridad a dicho fallo. Al respecto, la Corte Constitucional precisó en dicha decisión que la inexequibilidad declarada era pura y simple, y por ello, se aplica únicamente a los trámites que cursen con posterioridad a la fecha de la providencia.

Radicación del Proyecto

El proyecto de Proyecto de Ley Estatutaria 03 de 2017 Senado, “por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes” fue radicado el 1° de febrero de



Concepto No.

006305

2017 por parte del Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, según constancia secretarial consignada en la Gaceta del Congreso No. 32 del 01 febrero de 2017, con el fin de que se tramitara a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, como puede corroborarse en sus respectivos títulos. Con ello se cumplió el requisito previsto en el literal a) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016, según el cual dichos proyectos “serán de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional”.

El texto original, junto con su respectiva exposición de motivos, se publicó en la Gaceta 032 de 2017. Con esta actuación se cumplieron con los requisitos de presentación e inicio del trámite del proyecto (art. 154), y de su publicación antes de darle curso en la comisión respectiva (art. 157.1). (art. 157-1 C.P y art. 144 de la Ley 5ª de 1992).

De conformidad con lo señalado en el literal i) del artículo 1° del citado acto legislativo, y en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 2052 de 2016, el Congreso de la República surtió el trámite legislativo del proyecto de Acto Legislativo, en sesiones extraordinarias.

En forma previa al primer debate, se realizaron audiencias públicas los días 15 y 21 de febrero de 2017, en las Comisiones Primera de Senado y Cámara, en forma respectiva, tal y como puede confrontarse en el expediente. A su vez, el Acta de la Audiencia Pública celebrada por parte de la Comisión Primera del Senado de la República, puede verificarse en la Gaceta del Congreso 122 de 2017; y el Acta que da cuenta de la Audiencia Pública en la Cámara de Representantes, se encuentra inserta en la Gaceta del Congreso 130 del 07 de marzo de 2017.

Con fundamento en dichas audiencias los ponentes integraron una serie de modificaciones al proyecto original, tal y como puede confrontarse en las Gacetas del Congreso 104 y 106 del 28 de febrero de 2017.

Trámite en primer debate en comisiones conjuntas

Teniendo en cuenta que el asunto objeto de análisis concierne a una Ley Estatutaria, el texto fue tramitado en las Comisiones Primeras Constitucionales, conforme lo establece el artículo 2° de la Ley 3 de 1992, modificada por la Ley 754 de 2002.



Concepto No. 006305

Para primer debate, se nombraron como ponentes al Representante Humphrey Roa Sarmiento y al Senador Roy Barreras Montealegre, los cuales rindieron ponencia positiva, la cual fue publicada en las Gacetas 104 y 106 del 28 de febrero de 2017.

Según se corrobora en las mismas gacetas 104 y 106 de 2017, la ponencia, con las modificaciones, contó con el aval del Ministro del Interior. Con ello se cumplió el requisito previsto en el literal h) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016, aplicable en ese momento, en razón a la irretroactividad de la decisión de inexecutable adoptada en la Sentencia C-332 de 2017 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

Una vez publicada la ponencia en las referidas gacetas del 28 de febrero, el proyecto fue anunciado en la sesión conjunta de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, como consta en el Acta Número 03 del 01 de marzo de 2017, publicada en la Gaceta del Congreso 219 del 06 de abril de 2017. Con ello se dio cumplimiento al requisito previsto en el artículo 157 de la Carta Política, según el cual se encuentra prohibido realizar el primer debate "antes de la publicación del informe respectivo".

Conforme al anuncio efectuado, el Proyecto fue debatido y votado en la siguiente sesión de Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la cual se llevó a cabo el 07 de marzo de 2017, como consta en el Acta 04 de 07 de marzo del mismo año, y se encuentra publicada en la Gaceta 171 del 24 de marzo de 2017.

En primer lugar, ambos ponentes, el Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre y el Representante Humphrey Roa Sarmiento expusieron el proyecto. Acto seguido se abrió el debate, con la participación de varios parlamentarios, e incluso se declararon momentáneamente en sesión informal para escuchar a los señores Pablo Julio Cruz Ocampo y Jairo Hernando Estrada Álvarez, Voceros del Movimiento Político Voces de Paz y Reconciliación.

Culminado lo anterior se sometió a votación la proposición afirmativa con la que culminaba la ponencia, resultando aprobada en la Comisión Primera



Concepto No.

006305

del Senado, con una votación de 12 votos por el sí, 04 votos por el no, para un total de 16 votos. Teniendo en cuenta que la comisión primera se encuentra conformada por 19 senadores, la mayoría absoluta requerida para aprobar este proyecto de Ley, conforme los artículos 153 y el literal e) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 es de 11 Senadores.

Por su parte, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el proyecto obtuvo una votación de 23 votos por el sí, 03 votos por el no, para un total de 26 votos. Atendiendo a que dicha célula legislativa se encuentra conformada por 35 parlamentarios, igualmente resultó válidamente aprobado.

Surtido el trámite mencionado, se abrió el debate sobre el articulado. En él inició el Ministro del Interior, refiriéndose a la multiplicidad de proposiciones que tenía el articulado, además de las que ya habían sido avaladas en la ponencia. Terminado el debate, se abrió la votación *“del articulado contenido en el pliego de modificaciones, con las modificaciones formuladas en las Proposiciones número 7, 8 y 9 avaladas por el Gobierno, el título y la pregunta si cumplidos los trámites constitucionales y legales ¿Quieren los Senadores y Representantes presentes que el Proyecto de ley aprobado sea ley de la República?”*. Según lo anterior, el proyecto resultó aprobado en la Plenaria del Senado con una votación total de 16 votos, de los cuales 13 fueron por el sí, y 03 por el no. Por su parte, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, la votación fue 25 por el sí, 03 por el no, para un total de 28 votos. Con lo que resultó aprobado reglamentariamente el referido proyecto.

El texto definitivo aprobado en primer debate conjunto de las Comisiones Primeras Constitucionales fue publicado en las Gacetas del Congreso No. 152 del 21 de marzo de 2017 y 156 del 22 de marzo de 2017.

Debate en Plenaria del Senado de la República

Para el debate en la Plenaria del Senado de la República, se presentó Informe de Ponencia positivo, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso 156 del 22 de marzo de 2017. En él, se efectuaron una serie de modificaciones al proyecto, todas las cuales implicaban precisiones o eliminación de



Concepto No. 006305

algunos aspectos del proyecto aprobado. Igualmente, en la misma gaceta se insertó el correspondiente aval del Ministro del Interior a las referidas modificaciones.

En sesión del 04 de abril, como consta en el Acta de Plenaria 64 del 04 de Abril de 2017 Senado, publicitada en la Gaceta del Congreso 469 del 09 de junio de 2017, se anunció la votación del proyecto para la siguiente sesión, así:

“Señor Presidente, los anuncios para la próxima sesión plenaria, de conformidad con la Sentencia C- 930 del 2014 y del Acto Legislativo número 01 del 2016, son los siguientes:

Con ponencia para segundo debate dentro del Plan Legislativo Especial para la Paz:

Proyecto de ley Estatutaria número 03 de 2017 Senado, 06 de 2017 Cámara, por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes.”

En efecto, conforme a dicho anuncio, en la siguiente sesión se debatió y votó el referido proyecto, tal y como consta en el Acta de Plenaria 65 del 05 de Abril de 2017 Senado, insertada en la Gaceta del Congreso 470 del 09 de junio de 2017. Con ello se cumplió el requisito previsto en el artículo 160 que establece que *“entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días”*. Como se señalará más adelante, dicha sesión, efectivamente se votó el articulado del proyecto

No obstante, el Ministerio Público encuentra una inconsistencia que debe ser confrontada por la Corte Constitucional. Según se advierte en las intervenciones del ponente y del presidente del Senado, en sesión diferente a la referida ya se había discutido y votado la proposición con la que termina el informe de ponencia. Sin embargo, no se tiene constancia en el expediente de esta, ni tampoco del respectivo anuncio que se debió surtir, en la medida que en aquella se llevó a cabo la votación del informe de ponencia.

Al iniciar el debate, el Senador Ponente, Roy Leonardo Barreras Montealegre, señaló que:



Concepto No.

006305

“Muchas gracias, señor Presidente, también la plenaria del Senado, hoy que debatió largamente el estatuto de la oposición conoce y le recuerdo en qué quedamos en la sesión pasada, estando a punto de votar el Senador Évelis Andrade y el Senador Marcos Avirama, nos trajeron unas proposiciones trabajadas con los pueblos indígenas y con la ONIC, y el Senador Jaime Amín, nos presentó una decena de proposiciones por supuesto del Centro Democrático; por eso suspendimos en ese momento el debate y no iniciamos la votación que estaba lista para ofrecer un informe hoy sobre esas proposiciones que deberían ser como lo fueron respetuosamente consideradas”.

En el mismo sentido, en medio del debate, refirió el Presidente de la Corporación, que:

“La Presidencia manifiesta:

Está bien Senador Roy, yo quiero actualizar la plenaria que ya todos hablamos, ya hicimos un debate, ya votamos el informe de ponencia, lo que queda por votar era simplemente el articulado”

Por lo anterior, la Corte Constitucional deberá desplegar su facultad probatoria y verificar si en dicho debate, en el que se votó la proposición se alcanzó la mayoría constitucionalmente requerida, y si respecto de este se surtió el anuncio previo. Más aun, al constatarse que dicha sesión resultó relevante para la aprobación del proyecto, como se advierte en la siguiente intervención del Ponente:

“Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre:

Permítame Presidente. Vamos a votar, no, Senadora Claudia, permítame un minuto porque es que usted ha sindicado de mala fe a este ponente, y mentir también es mala fe. Mire, usted no vino a la sesión pasada plenaria, no pudo venir, seguramente se excusó, el Senador Antonio Navarro que la representó muy bien, tuvo excusa médica, pero ha debido informarse del largo debate que se hizo sobre sus proposiciones y como si fueron incorporadas, me da pena porque no puedo dejar la mentira en el aire, han sido incorporadas, no las mencioné ahora porque ya están en la ponencia, modificaciones en el literal g) del artículo 5° de equidad de género que son suyas, en el artículo sexto declaración política el parágrafo fue su proposición acordada y fue incluida, en el artículo 19 el parágrafo sobre la consideración de falta grave para quien no asista a los debates fue una muy buena idea suya y de su bancada, y también fue incluida; además en el artículo 27 la protección a la declaración de independencia también fue una de sus proposiciones, me comprometí a incluirla y está incluida.



Concepto No.

006305

Adicionalmente en el artículo 29 la protección a la declaratoria de oposición también fue incluida, las dos a las que usted hace referencia no fueron avaladas y no fueron incluidas porque no se consideraron procedentes, pero usted se comprometió además a elaborar una propuesta para que en concejos y asambleas de Colombia, lo recordará, hubiese una modificación de las mesas directivas y existiese la figura de la Vicepresidencia segunda, de suerte que no se bloqueara el manejo de los concejos municipales que solo tienen una Vicepresidencia.

Así es Presidente vamos a votar el bloque del articulado, la ponencia que incluye las modificaciones del partido Verde que he leído, las proposiciones de los indígenas que trajeron los Senadores indígenas y las cuatro proposiciones que en el debate anterior ya habían sido informadas pero las recuerdo, la del Senador Carlos Enrique Soto en el artículo 6º, la del Senador Mauricio Lizcano en el artículo 19, la del Senador Roosevelt Rodríguez en el artículo 27, la del Senador también Roosevelt Rodríguez en el artículo 29, de suerte que son 6 proposiciones avaladas y el articulado de la ponencia señor Presidente.”

Ahora bien, a pesar de que no se conoce la eventual fecha de la primera votación, el Ministerio Público desea resaltar que no es posible que se haya infringido la obligación constitucional prevista en el artículo 160, según la cual “Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días”, ello, en la medida que la votación del Proyecto en Comisiones Conjuntas se llevó a cabo el 07 de marzo de 2017, como consta en el Acta 04 de 07 de marzo del mismo año, y se encuentra publicada en la Gaceta 171 del 24 de marzo de 2017; y el informe de ponencia fue publicado en la Gaceta del Congreso 156 del 22 de marzo de 2017.

Retornando a la sesión del 5 de abril de 2017, se evidencia que la Plenaria procedió a votar el articulado, el título y la pregunta, en forma conjunta, obteniendo el resultado de 53 votos por el SÍ, 02 por el NO, para un total de 55 votos, resultando aprobado el proyecto con la mayoría que exige la Ley.

Respecto de las modificaciones acogidas debe señalarse que se ha respetado la consecutividad y la identidad flexible, en la medida que ninguna de ellas adicionó ningún tema que no hubiere sido discutido en primer debate, sino que se trataron de modificaciones a las mismas instituciones que se han venido debatiendo.

El texto definitivo aprobado por la plenaria del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso 233 del 17 de abril de 2017, con una



Concepto No. 006305

nota aclaratoria al texto definitivo publicada en la Gaceta del Congreso 266 de 25 de abril de 2017.

Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes

Para el debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes se presentó informe de ponencia, el cual se publicó en la Gaceta del Congreso 152 del 21 de marzo de 2017. En él, se efectuaron una serie de modificaciones al proyecto, todas las cuales implicaban precisiones o eliminación de algunos aspectos del proyecto aprobado. Igualmente, en la misma gaceta se insertó el correspondiente aval del Ministro del Interior a las referidas modificaciones.

En el expediente no se tiene constancia del anuncio previo efectuado para la votación de la Plenaria, razón por la cual, la Corporación deberá desplegar sus facultades probatorias para indagar si este ocurrió en debida forma. En el Acta de Plenaria 207 del 03 de Abril de 2017 Cámara, publicada en la Gaceta del Congreso 369 del 22 de mayo de 2017 se indicó que dicho anuncio ocurrió el 29 de marzo de 2017, no obstante, ese dato parece no aportar información suficiente, como pasará a explicarse.

El día 03 de abril de 2017 se reunió la Plenaria de la Cámara de Representantes para discutir y aprobar el proyecto en estudio, tal y como consta en el Acta de Plenaria 207 del 03 de abril de 2017 Cámara, publicada en la Gaceta del Congreso 369 del 22 de mayo de 2017. No obstante, en esta sesión, no se votó la proposición del informe, sino que la Plenaria votó el articulado, con una serie de modificaciones propuestas.

Ello implica que la Corte Constitucional debe indagar sobre la sesión anterior en la que se votó la proposición, y el respectivo anuncio.

En relación con la votación efectuada, la Plenaria decidió conjuntamente sobre *“la ponencia, con las proposiciones avaladas ya leídas, el título del proyecto, por medio de la cual se adopta el Estatuto de la oposición política de algunos derechos a las organizaciones políticas independientes; y la*



Concepto No. 006305

pregunta es si ¿quiere la plenaria que este proyecto sea ley de la república?.
Al cerrar el registro el resultado fue el siguiente:

“Por el Sí, 111 votos electrónicos y cuatro manuales; para un total por el Sí de 115 votos.

Por el No, 10 votos electrónicos, ninguno manual; para un total por el No de 10 votos.

Señor Presidente, señores miembros de la plenaria, ha sido aprobado el articulado, el título y la pregunta sobre el Proyecto de ley estatutaria número 06 de 2017 Cámara, 03 de 2017 Senado, con las mayorías requeridas por la Constitución y la ley.”

El texto definitivo fue publicado en la Gaceta del Congreso 233 de 2017, con una nota aclaratoria al texto definitivo, inserta en la Gaceta 266 de 2017.

Respecto de las modificaciones acogidas, debe señalarse que se ha respetado la consecutividad y la identidad flexible, en la medida que ninguna de ellas adicionó ningún tema que no hubiere sido discutido en primer debate, sino que se trataron de modificaciones a las mismas instituciones que se han venido debatiendo.

A pesar de que no se conoce la eventual fecha de la primera votación, el Ministerio Público desea resaltar que no es posible que se haya infringido la obligación constitucional prevista en el artículo 160, según la cual “Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días”, ello, en la medida que la votación del Proyecto en Comisiones Conjuntas se llevó a cabo el 07 de marzo de 2017, como consta en el Acta 04 de 07 de marzo del mismo año, y publicada en la Gaceta 171 del 24 de marzo de 2017; y en cambio el informe de ponencia fue publicado en la Gaceta del Congreso 152 del 21 de marzo de 2017.

Conciliación

En razón a que los textos aprobados en una y otra cámara no fueron iguales, fue necesario someter el proyecto a conciliación, informe que fue publicado en las Gacetas del Congreso Gaceta 265 del 25 de abril de 2017.

En el informe se evidencia que la conciliación se limitó a acoger los textos aprobados en una u otra cámara, así:



Concepto No. 006305

Artículo 1° - Objeto	El texto aprobado en ambas cámaras resulta idéntico.
Artículo 2° - Definiciones	Se acoge el texto de Senado - En tanto las precisiones realizadas en los conceptos ahí establecidos resultan técnicas y cuentan con apoyo de gremios involucrados.
Artículo 3° - Derecho fundamental a la oposición política.	El texto aprobado en ambas cámaras resulta idéntico.
Artículo 4° - Finalidades	El texto aprobado en ambas cámaras resulta idéntico.
Artículo 5° - Principios rectores	Se acoge el texto de Cámara - Lo anterior con el fin de dar mayor precisión en la redacción de los principios del Estatuto.
Artículo 6° - Declaración Política	Se acoge el texto de Senado - En términos de efectividad de la regulación establecida en el presente artículo, resulta conveniente mantener las expresiones contempladas en el texto de Senado.
Artículo 7° - Niveles territoriales de oposición política.	El texto aprobado en ambas cámaras resulta idéntico.
Artículo 8° - Competencia para efectuar la declaración política.	El texto aprobado en ambas cámaras resulta idéntico.
Artículo 9° - Registro y publicidad	Se acoge el texto de Cámara- La regulación señalada en relación con las diferentes entidades para realizar la declaración resulta más conveniente en términos de descentralización territorial.
Artículo 10 - Representación de las organizaciones políticas para el ejercicio y protección de los derechos de oposición e independientes.	El texto aprobado en ambas cámaras resulta idéntico.



Concepto No. 006305

Artículo 11 - Derechos	Se acoge el texto de Senado -
Artículo 12 - Financiación adicional para el ejercicio de la oposición.	Se acoge el texto de Cámara - La inclusión de un párrafo adicional en relación con la eventual devolución de dineros al modificar la declaratoria de oposición, resulta conveniente en tanto permite mayores garantías y estabilidad política.
Artículo 13 - Acceso a los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético.	Se acoge el texto de Senado - Lo anterior debido a que éste ha contado con apoyo por parte de los gremios de comunicación e instituciones estatales con competencia en la materia.
Artículo 14 - Acceso a medios de comunicación en instalación del Congreso.	El texto aprobado en ambas cámaras resulta idéntico.
Artículo 15 - Acceso a medios de comunicación en alocuciones presidenciales.	El texto aprobado en ambas cámaras resulta idéntico.
Artículo 16 - Acceso a la información y la documentación oficial.	Se acoge el texto de Cámara -
Artículo 17 - Derecho de Réplica	El texto aprobado en ambas cámaras resulta idéntico.
Artículo 18 - Participación en mesas directivas de plenarias de corporaciones públicas de elección popular.	Se acoge el texto de Cámara - Teniendo en cuenta la composición de algunas corporaciones públicas en municipios pequeños resulta conveniente la redacción aprobada en la Plenaria de la Cámara.
Artículo 19 - Participación en la Agenda de las Corporaciones Públicas.	Se acoge el texto de Senado -
Artículo 20 - Participación en la Comisión de Relaciones Exteriores.	Se acoge el texto de Cámara - Resulta absolutamente relevante mantener la regulación en relación con la paridad de género contempladas en el texto aprobado en Cámara.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procurador General

Concepto No.

006305

Artículo 21 - Derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular.	El texto aprobado en ambas cámaras resulta idéntico.
Artículo 22 - Transparencia y rendición de cuentas en el Plan de Desarrollo y Planes Plurianuales de Inversión.	El texto aprobado en ambas cámaras resulta idéntico.
Artículo 23 - Derechos de oposición en las Juntas Administradoras Locales.	El texto aprobado en ambas cámaras resulta idéntico.
Artículo 24 - Curules en Senado y Cámara de Representantes.	Se acoge el texto de Cámara - Resulta conveniente mantener las precisiones establecidas en este artículo en relación con la participación en las comisiones primeras.
Artículo 25 - Curules en las corporaciones públicas de elección popular de las entidades territoriales.	El texto aprobado en ambas cámaras resulta idéntico.
Artículo 26 - Organizaciones Políticas Independientes	El texto aprobado en ambas cámaras resulta idéntico.
Artículo 27 - Protección a la declaración de independencia	De acuerdo al texto publicado en ambas Cámaras se acoge el texto aprobado por Senado.
Artículo 28 - Acción de Protección de los Derechos de Oposición.	El texto aprobado en ambas cámaras resulta idéntico.
Artículo 29 - Protección de la declaratoria de oposición.	Se acoge el texto de Cámara - Con el fin de dar coherencia a la generalidad del texto, en especial, en relación con el artículo 27.
Artículo 30 (Senado) - Procuraduría delegada para la protección de los derechos políticos y de la oposición.	Se acoge el texto de Senado - Se considera de especial relevancia la existencia de una Procuraduría delegada con el fin dar mayor efectividad y eficacia a los derechos de las organizaciones declaradas en oposición.
Artículo 31 (Senado) - Artículo 30 (Cámara) - Seguridad para los	Se acoge el texto de Cámara - Se considera conveniente mantener la obligación por parte del Procurador



Concepto No.

006305

miembros de las organizaciones políticas que se declaren en oposición.	General y el Defensor del Pueblo a acudir al Congreso de la República para realizar un informe en relación a la protección de los derechos a la vida e integridad personal de quienes ejerzan la oposición.
Artículo 32 (Senado) -Artículo 31 (Cámara) - Pérdida de derechos de la oposición.	El texto aprobado en ambas cámaras resulta idéntico.
Artículo 33 (Senado) -Artículo 32 (Cámara) - Vigencia y derogaciones.	El texto aprobado en ambas cámaras resulta idéntico.

Por tal motivo, se encuentra que dicha Comisión fungió dentro de su función constitucional, sin extralimitación ninguna.

Aprobación del informe de conciliación en Senado de la República

Una vez publicado el informe de conciliación, el día 25 de marzo de 2017, el día 25 de abril de 2017 se anunció el referido proyecto en la Plenaria del Senado, tal y como consta en la Gaceta del Congreso 543, que contiene el Acta de Plenaria 68 del 25 de abril de 2017 Senado. Con ello se cumplió el requisito del artículo 161 según el cual entre la publicación del informe de conciliación debe hacerse “por lo menos con un día de anticipación” al debate y aprobación.

Al día siguiente, en sesión plenaria del 26 de abril 2017, publicada en la Gaceta del Congreso número 544 del 06 de julio de 2017, se dio debate y discusión al referido informe, resultando aprobada la proposición con la siguiente votación: “[p]or el Sí: 53 TOTAL: 53 Votos”, es decir, con la mayoría constitucional requerida para dicho fin.

Aprobación del informe de conciliación en la Cámara de Representantes

Una vez publicado el informe de conciliación, el día 25 de marzo de 2017, el 25 de abril de 2017 se anunció el referido proyecto, como consta en la Gaceta del Congreso 397 de 2017, que contiene el Acta de Plenaria 211 del 25 de abril de 2017. Con ello se cumplió el requisito del artículo 161, según



Concepto No. 006305

el cual entre la publicación del informe de conciliación debe hacerse “por lo menos con un día de anticipación” al debate y aprobación.

Al día siguiente, en sesión plenaria del 26 de abril 2017, publicada en la Gaceta del Congreso número 351 de 2017, que contiene el Acta de Plenaria No. 212 del 26 de abril de 2017, se dio debate y discusión al referido informe, resultando aprobada la proposición con la siguiente votación:

*“Por el sí 87 votos electrónicos y 4 manuales para un total por el sí de 91 votos.
Por el no 15 electrónicos, ninguno manual para un total por el no de 15 votos.
Señor Presidente, señores miembros de la plenaria ha sido aprobado el Informe de Conciliación sobre la Ley Estatutaria 06 de 2017 Cámara, 03 de 2017 Senado, con las mayorías requeridas por la Constitución y la ley.”*

Con lo anterior, se cumplen los requisitos constitucionales exigidos para la aprobación del proyecto de ley estatutaria, salvo los siguientes puntos, que deberán ser confrontados por la Corte Constitucional, por medio de su facultad probatoria, para establecer la plena constitucionalidad del trámite:

- Anuncio previo y mayorías reglamentarias de la sesión en la que se aprobó la proposición del informe de ponencia en la Plenaria del Senado de la República.
- Anuncio previo y mayorías reglamentarias de la sesión en la que se aprobó la proposición del informe de ponencia en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

2.3. Análisis material

Consideración preliminar

Para el análisis de constitucionalidad material e integral de la Ley Estatutaria “[p]or medio de la cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”, el Ministerio Público expondrá sus consideraciones sobre los principales ejes temáticos presentes en el articulado, teniendo en cuenta que cada artículo y capítulo puede tratar diferentes asuntos, que a su vez, se ven reflejados en varias disposiciones normativas de manera simultánea.

Los temas transversales a tratar son los aspectos generales; la democracia y el ejercicio de la participación; las disposiciones sobre oposición e



Concepto No. 006375

independencia; el empleo de los medios de comunicación social del Estado y de aquellos que hacen uso del espectro electromagnético; la transparencia, la publicidad, el control y la rendición de cuentas en el ejercicio de la política; los enfoques de descentralización territorial y política, de equidad de género y diversidad étnica; las competencias de la autoridad electoral; y los mecanismos de protección de los derechos de oposición e independencia.

Disposiciones Generales

En el Proyecto de Ley Estatutaria bajo estudio, se dispone el marco general para ejercer el derecho a la oposición y la protección jurídica del mismo, así como se establecen algunos derechos de las organizaciones independientes.

Los principios rectores del derecho a la oposición, se consagran en el artículo 5° de la norma objeto de estudio de manera expresa y como criterio de interpretación del Estatuto así:

- (i) La construcción de una paz estable y duradera, entendida como un propósito esencial del Estado, que requiere *“el reconocimiento de la legitimidad de la oposición política como elemento central de la resolución pacífica de controversias”*;
- (ii) El principio democrático, que define el derecho a la oposición como *“una condición esencial de la democracia”* que se materializa a través del reconocimiento de *“los valores de la convivencia, la tolerancia, la deliberación pública, la no estigmatización y el respeto a las diferencias”*;
- (iii) La participación política efectiva, como garantía del ejercicio del derecho a la oposición, incluyendo pero no limitándose a la movilización y protesta social.
- (iv) El ejercicio pacífico de la deliberación política, que implica que *“el proceso político de los actores en armas requiere el respeto efectivo del derecho a la oposición política”* y que en todo caso tiene como consecuencia la participación deliberativa con garantías, para que se pueda ejercer la política sin acudir al uso de las armas.
- (v) Libertad de pensamiento y opiniones; que exige el respeto por la diferencia e incluye los derechos fundamentales a ejercer libremente las opciones, a expresar las opiniones, las convicciones y las creencias⁴.

⁴ Cfr. artículos 18, 20 y 107 de la Constitución Política.



006305

Concepto No.

- (vi) Pluralismo político, materializado en el respeto por las opciones y opiniones que se encuentren en el debate democrático y que tiene fundamento en los mismos derechos constitucionales citados en el numeral anterior;
- (vii) Equidad de género, como criterio esencial para garantizar la participación igualitaria entre hombres y mujeres *“de manera paritaria, alternante y universal”*,
- (viii) Armonización con los convenios y tratados internacionales, la cual constituye un deber de interpretación de los derechos de conformidad con los instrumentos internacionales ratificados por Colombia, en aplicación del artículo 93 del texto constitucional.
- (ix) Control político, cuyo ejercicio es también la concreción de los principios de transparencia y participación como medio de control de *“las acciones políticas y administrativas del gobierno”* y ;
- (x) Diversidad étnica, como garantía de la participación de las comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y palenqueras, en un ámbito de respeto e inclusión en el debate democrático.

Al respecto, es menester mencionar que las disposiciones analizadas son una concreción de los fines del Estado (art. 2 Superior) y representan una clara garantía de los derechos fundamentales, y además en el artículo 112 de la Constitución Política de Colombia se consagra que *“[l]os partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste, y plantear y desarrollar alternativas políticas”*, y que además adoptar el Estatuto de la Oposición hace parte de un compromiso adquirido por el Estado, plasmado en los artículos 112 inciso final⁵ y 152, literal C superior⁶ y que hasta el momento no se había cumplido.

En virtud de lo anterior, el Ministerio Público no encuentra ningún vicio de constitucionalidad en los artículos 1, 2 y 5 de la norma *sub examine*, y además resalta la importancia de dicha regulación y de que se definan las

⁵ Capítulo 3. Del Estatuto de la Oposición. *“...Una ley estatutaria reglamentará la materia”*.

⁶ *“Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: (...) c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales”*



Concepto No.

006305

garantías, los principios rectores, las competencias, y el ámbito de aplicación del derecho a la oposición, sobre todo en el marco del post conflicto, y como un reflejo del compromiso del Estado con una paz estable y duradera, fundada en la democracia y la participación de todos los sectores políticos, evitando así el uso de las armas como medio para obtener un espacio político relevante.

Participación Política

Las garantías a la oposición son una expresión concreta del principio democrático en el campo político, y en consecuencia desarrollan el mandato constitucional de participación que hace expansivo dicho principio.

En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia C-1110 de 2000⁷ sostuvo que el *"principio democrático es expansivo pues 'ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción'. Por ende, si el principio democrático desborda el campo electoral y es expansivo, esto significa que a su vez la regla 'una persona un voto' también tiene una fuerza expansiva"*.

En los artículos 6, 7 y 8 del Proyecto de Ley Estatutaria bajo estudio, se dispone que *"dentro del mes siguiente al inicio del Gobierno"* las organizaciones políticas deberán decidir si se declararán en oposición, independientes o como organización de gobierno.

Además se señala ante qué corporación pública de elección popular podrán declararse en oposición los grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales que tengan representación en las mismas.

La declaración política constituye uno de los ejes principales del estatuto, y es también un medio para garantizar la participación política de forma organizada, con transparencia y además con plena inclusión regional, dado que se contempla que dicha declaración política se haga a nivel territorial, lo que sin duda alguna dota de trascendencia política a las regiones y les otorga nuevas posibilidades de participación efectiva y real.

Los artículos 18 y 19 que contienen disposiciones sobre la participación en las mesas directivas de plenarias de corporaciones públicas de elección popular y en la agenda de las mismas, se encuentran ajustados al texto

⁷ Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.



Concepto No. 006305

constitucional. En los mencionados artículos se consagra que “[l]as organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la correspondiente corporación” participarán por medio de al menos una posición de las mesas Directivas de las Plenarias de dichas corporaciones y que “tendrán derecho a determinar el orden del día de la sesión plenaria y comisiones permanentes, tres (3) veces durante cada legislatura del Congreso [...] y una (1) vez durante cada periodo de sesiones ordinarias de la asamblea departamental, concejo distrital o municipal, según corresponda”.

Todo lo anterior obedece a la necesidad de generar un diálogo constante y dinámico con participación de los sectores de la oposición para asegurar la estabilidad de la democracia y del Estado Social de Derecho, lo cual exige herramientas claras y específicas que materialicen el derecho a la participación política en las distintas esferas de las corporaciones públicas de elección popular.

Así mismo en los artículos 20, 23, 24, 25 y 26 de la norma bajo análisis se regula la participación de las organizaciones políticas declaradas en oposición en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores del Congreso de la República, los derechos de la oposición en las Juntas Administradoras Locales, el derecho personal de ocupar una curul en el Senado de la República y una en la Cámara de Representantes en las comisiones primeras constitucionales, para los candidatos que sigan en votos a quienes sean elegidos como Presidente y Vicepresidente⁸, cuyas curules serán adicionales a las que se prevén en los artículos 171 y 176 de la Constitución⁹.

Para la Procuraduría General la Nación las disposiciones bajo examen hacen parte del marco jurídico constitucional, sobre el cual la Corte ha sostenido que es un “elemento esencial de la Constitución de 1991, [que] hace referencia a las bases fundacionales que en ella se encuentran contenidas en lo relativo al ejercicio de la participación política que conduce a la realización del principio democrático en el proceso decisorio del Estado colombiano. Es decir, el marco democrático participativo está compuesto por los elementos normativos a partir de los que se establece quiénes y en qué condiciones cuentan con la posibilidad de participar en la sociedad política

⁸ Esta disposición se incluyó en la Constitución Política a través del artículo 1° Acto Legislativo 02 de 2015 así: “El candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, gobernador de departamento, alcalde distrital y alcalde municipal tendrá el derecho personal a ocupar una curul en el Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, concejo distrital y concejo municipal, respectivamente, durante el periodo de la correspondiente corporación”.

⁹ Cfr. el inciso 5° del artículo 112 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo 2 de 2015.



Concepto No. 006308

*que toma las decisiones de razón pública en el marco jurídico del Estado colombiano*¹⁰.

Además es importante resaltar que el Congreso es el órgano de control político por excelencia, lo que explica que el constituyente y el legislador estatutario hayan optado por darle un lugar en el a los candidatos presidenciales no electos con mayores votaciones.

Finalmente, la participación en las corporaciones públicas y en los medios de comunicación de las organizaciones políticas derrotadas en las elecciones, encuentra legitimidad en que estas representan a minorías políticas y colectividades no electas que si bien no ostentan la misma posición democrática de quienes resultan elegidos, encarnan ciertos intereses de la sociedad que deben visibilizarse y estar presentes en el debate público, siempre y cuando se parta del presupuesto de que tengan representación en dichas corporaciones.

Oposición y Contradicción

De acuerdo con el artículo 3 del Proyecto de Ley Estatutaria por medio del cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos de las organizaciones políticas independientes, la oposición política es un derecho fundamental de carácter autónomo, con especial protección del Estado.

La mencionada disposición se fundamenta en los artículos 40 y 112 del texto superior (tal como se señala en el contenido de la misma), en los que se consagran el derecho a la participación política y se disponen las garantías constitucionales del derecho a la oposición, entendido como el ejercicio libre de la función crítica, y de plantear y desarrollar alternativas políticas¹¹.

Por su parte el artículo 4 estipula que las finalidades de la oposición política son: *“proponer alternativas políticas, disentir, criticar, fiscalizar y ejercer libremente el control político a la gestión de gobierno”* haciendo uso de los mecanismos contenidos en el Estatuto de la Oposición y sin detrimento de otros instrumentos que se incluyan en otras leyes.

El artículo 10 trata sobre la *representación de las organizaciones políticas para el ejercicio y protección de los derechos de oposición e independientes*, y establece que para activar los mecanismos de protección y ejercer el

¹⁰ Sentencia C-1110 de 2014, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹¹ Cfr. Artículo 112 Constitución Política de Colombia.



Concepto No.

006509

derecho a la oposición “se tendrán como representantes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, a las autoridades territoriales y nacionales que definan sus estatutos”. Esta disposición no sólo materializa la protección del derecho a la oposición, sino que además reafirma la apuesta por la descentralización que permite la concreción de los derechos de forma más eficiente y eficaz.

Respecto de la financiación adicional para el ejercicio de la oposición los artículos 11 (literal a) y 12, establecen la destinación de una partida adicional del 5 % del monto del financiamiento del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno Nacional.

Sobre el particular se estima que uno de los elementos indispensables del ejercicio de la oposición es el componente económico, pues es necesario que el Estado garantice un mínimo financiación para hacer viable este derecho, y que como se advirtió en la exposición de motivos de la norma analizada, la apropiación de dicha partida se destinará únicamente al ámbito nacional, lo cual se explica en función de la necesidad de recursos “y las dificultades para establecer matrices de distribución regional”¹², y que en todo caso es una norma que tiene un propósito expansivo y progresivo por lo que eventualmente se extenderá el beneficio a las regiones.

El artículo 17 hace referencia al derecho de réplica, el cual fue regulado mediante el artículo 35 de la Ley 130 de 1994, como el derecho a responder en forma oportuna y en igualdad de condiciones de tiempo, medio, espacio y con garantía de amplia difusión frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por el Presidente, ministros o jefes de los departamentos administrativos.

No obstante, en la norma objeto de estudio se amplía el espectro a cualquier alto funcionario oficial y se introducen de forma expresa los gobernadores, alcaldes, secretarios de despacho, directores o gerentes de entidades descentralizadas. Además se desarrolla de forma concreta el procedimiento a seguir en caso de que se presente una declaración de ese tipo y se consagran como principios rectores del derecho a la réplica, la buena fe y la eficiencia.

Por último el artículo 32 señala que los derechos de la oposición se mantendrán hasta tanto esté vigente la declaración de oposición, en caso

¹² Gaceta 032 de 2017, Imprenta Nacional http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=18&p_numero=03&p_consec=4720, consultado el 3 de agosto de 2017.



Concepto No. 006305

contrario, la Autoridad Electoral procederá con la cancelación del registro como organización política de oposición, reliquidará la financiación correspondiente y reasignará los espacios en radio y televisión.

El Ministerio Público estima que los preceptos normativos analizados en este acápite son respetuosos del ordenamiento constitucional y que desarrollan un necesario marco legal para ejercer con libertad, transparencia y seguridad el derecho a la oposición y contradicción, lo que se traduce en una participación política incluyente, real y efectiva y otorga tanto a la oposición como a los partidos o movimientos políticos independientes oportunidades concretas y legítimas para expresar sus posiciones, opiniones y opciones políticas, sin que se acuda a medios violentos.

Equidad de género

El Proyecto de Ley Estatutaria bajo examen, tiene un claro componente transversal de género, particularmente los artículos 5 literal g, 13 literal g, 20, 26 y 31, contienen distintas disposiciones en las que se destaca la importancia de la equidad de género y las garantías necesarias para el ejercicio de la oposición de manera paritaria, alternante y universal.

Para la Procuraduría General de la Nación este no es un asunto menor, pues es evidente la necesidad de aunar esfuerzos para acabar con la desigualdad y tomar medidas afirmativas en favor de sectores históricamente discriminados.

Es así como en distintos instrumentos jurídicos domésticos e internacionales se han reconocido y protegido de forma progresiva los derechos de las mujeres, por lo cual es indispensable adoptar medidas tendientes a garantizar la participación política, a ejercer el derecho a la oposición, a proteger y brindar seguridad para las personas que dirijan las organizaciones políticas declaradas en oposición, con un enfoque diferencial y de género.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos "ha manifestado reiteradamente que tanto los hombres como las mujeres colombianas que hacen parte de la población civil, ven sus derechos menoscabados dentro del conflicto armado colombiano y sufren sus peores consecuencias. Sin embargo, a pesar que los dos sufren violaciones de sus derechos humanos y cargan con las consecuencias del conflicto, los efectos son diferentes para cada uno. La fuente de esta diferencia es que las mujeres colombianas han sufrido situaciones de discriminación y violencia por el hecho de ser mujeres desde su



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Procurador General

Concepto No. 006305

El nacimiento y el conflicto armado se suma a esta historia ya vivida. Para las mujeres, el conflicto armado es un elemento que agrava y perpetúa esta historia. La violencia y discriminación contra las mujeres no surge sólo del conflicto armado; es un elemento fijo en la vida de las mujeres durante tiempos de paz que empeora y degenera durante el enfrentamiento interno.

En el ámbito del conflicto armado, todas las características que han expuesto a las mujeres a ser discriminadas y a ser sujetas de un trato inferior históricamente, sobretodo sus diferencias corporales y su capacidad reproductiva, así como las consecuencias civiles, políticas, económicas y sociales para ellas de esta situación de desventaja, son explotadas y abusadas por los actores del conflicto armado en su lucha por controlar territorio y recursos económicos. Una variedad de fuentes, incluyendo las Naciones Unidas, Amnistía Internacional y organizaciones de la sociedad civil en Colombia, han identificado, descrito y documentado las múltiples formas en que los derechos de las mujeres son menoscabados en el contexto del conflicto armado, por el simple hecho de ser mujeres”¹³.

De ahí la importancia del enfoque diferencial y de género en el contexto del posconflicto, pues con la guerra se agudizaron e intensificaron los factores de riesgo para las mujeres, “que son a su vez factores específicos de vulnerabilidad a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina, en el marco de la confrontación armada interna colombiana. Dentro de esos riesgos detectados, [...] se destacan: ‘(v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social’ ”.

*Es claro que el Estado tiene una obligación ineludible de amparar y garantizar a las mujeres los espacios e instrumentos de protección para que ejerzan sus derechos de participación política de forma libre y segura, tal como lo ordena la Constitución Política y los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, por lo cual, las disposiciones en la materia contenidas en la norma *sub examine*,*

¹³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”, documento OEA/Ser.L/V/II.Doc67.Spa.



Concepto No. 006305

satisfacen los fines allí dispuestos y además, el enfoque diferencial y de género debe destacarse como un eje esencial para la construcción de una paz estable y duradera.

Derechos y garantías concedidas a los partidos y movimientos políticos que se declaren independientes

El objeto principal del proyecto de ley estudiado es regular los derechos de la oposición, sin embargo, se agrega una regulación de los derechos de las organizaciones políticas independientes, como se señala en su título y en el artículo 1°, asunto desarrollado en los artículos 6, 8, 10, 22-5, 26 y 27 de dicho proyecto.

Del estudio de los mencionados artículos se evidencia que el legislador estatutario concedió a las organizaciones políticas la posibilidad de declararse independientes, en caso de que no se consideren del gobierno o en oposición al mismo, proporcionándoles un tratamiento distinto, con menores garantías y espacios de participación, respecto de quienes se declaren como opositores, lo cual se encuentra ajustado a la Constitución Política.

Para sustentar la constitucionalidad de este tratamiento diferenciado, en primer lugar se expondrán las diferencias de trato presentes en la ley, para posteriormente exponer las consideraciones de orden constitucional que lo justifican.

A través del siguiente cuadro se comparan los derechos y garantías en los dos supuestos mencionados.

	OPOSITORES	INDEPENDIENTES
Art. 7	Competencia para efectuar la declaración política de oposición: en cada nivel territorial según estatutos de partidos y movimientos políticos y los miembros de la bancada de las corporaciones públicas en el caso de grupos significativos de ciudadanos.	Competencia para efectuar la declaración política de independencia: en cada nivel territorial según estatutos de partidos y movimientos políticos y los miembros de la bancada de las corporaciones públicas en el caso de grupos significativos de ciudadanos.
Art. 10	Representación para el ejercicio de los derechos derivados de la declaración de oposición: representantes de los partidos y movimientos políticos con personería; comité promotor y miembros de la bancada de los grupos significativos de ciudadanos; y representantes legales y miembros de las bancadas de los movimientos	Representación para el ejercicio de los derechos derivados de la declaración de independencia: representantes de los partidos y movimientos políticos con personería; comité promotor y miembros de la bancada de los grupos significativos de ciudadanos; y representantes legales y miembros



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Procurador General

Concepto No.

006305

	sociales con representación en corporaciones públicas de elección popular.	de las bancadas de los movimientos sociales con representación en corporaciones públicas de elección popular.
Art. 22	Derecho a que se realice una sesión exclusiva en las corporaciones públicas de elección popular para exponer sus posturas y argumentos frente a los informes de cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo y ejecución del presupuesto de inversión, que rindan el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales y municipales.	Derecho a que se realice una sesión exclusiva en las corporaciones públicas de elección popular para exponer sus posturas y argumentos frente a los informes de cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo y ejecución del presupuesto de inversión, que rindan el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales y municipales.
Art. 13, 14, 15, 17 y 26-A	Medios de comunicación: derechos a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular; al acceso a los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético; acceso a medios de comunicación en instalaciones del Congreso; acceso a medios de comunicación en alocuciones presidenciales; y derecho de réplica.	Medio de comunicación: derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular.
Art. 18, 19 y 26-B	Participación en cuerpos colegiados: derechos a participar en las mesas directivas de plenarias de corporaciones públicas de elección popular; y a participar en la agenda de las corporaciones públicas.	Participación en cuerpos colegiados: derecho a postular candidatos a las mesas directivas de los cuerpos colegiados, en ausencia de organizaciones políticas declaradas en oposición, o de postulaciones realizadas por estas últimas.
Art. 20, 26-C	Participación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores del Senado de la República: derecho a elegir a un miembro principal y uno suplente, alternando entre hombre y mujer.	Participación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes: derecho a elegir a un miembro principal y uno suplente, alternando entre hombre y mujer.
Art. 27, 28, 29, 30 y 31	Mecanismos de protección: prohibición de designar en cargos de autoridad políticas, civil o administrativa en el gobierno a quienes sean o hayan sido integrantes de los órganos de dirección, gobierno, control y administración de las organizaciones políticas declaradas en independencia, en todos los niveles y a quienes hayan sido candidatos a cargos de elección popular avalados por estas.	Mecanismos de protección: acción de protección de los derechos de oposición ante la autoridad electoral; prohibición de designar en cargos de autoridad políticas, civil o administrativa en el gobierno a quienes sean o hayan sido integrantes de los órganos de dirección, gobierno, control y administración de las organizaciones políticas declaradas en independencia, en todos los niveles y a quienes hayan sido candidatos a



Concepto No.

006305

		cargos de elección popular avalados por estas; creación de la Procuraduría Delegada para la Protección de los Derechos Políticos y de la Oposición; y seguridad para los miembros de las organizaciones políticas que se declaren en oposición
Art. 12, 16 y 23	Otros derechos: financiación pública para el ejercicio de la oposición; acceso a la información y a la documentación oficial; y oposición en las Juntas Administradoras Locales.	

Con el anterior paragón, se evidencia que para los dos tipos de organizaciones -opositores e independientes-, el proyecto de ley establece las mismas reglas de representación respecto del ejercicio de los derechos derivados de la declaración política, la competencia para su declaratoria política y el derecho a que se realice una sesión exclusiva en las corporaciones públicas de elección popular para discutir los informes presentados por las administraciones.

Así mismo se observa un trato paritario en la participación en las Comisiones Asesoras de Relaciones Exteriores en el Congreso, puesto que mientras que los opositores participan en el Senado, los independientes lo hacen en la Cámara de Representantes.

Ahora bien, se extrae que existen diferencias en cuanto al uso de los medios de comunicación; en la participación en cuerpos colegiados; en la existencia de garantías y derechos adicionales para la oposición; y en los mecanismos de protección a los derechos.

En particular, sobre el derecho al acceso a la información y documentación pública, contemplado en el artículo 16 del proyecto, el Ministerio Público considera pertinente aclarar que la prioridad temporal otorgada en dicha norma a las organizaciones en oposición (5 días siguientes a la presentación de la solicitud), no implica un desconocimiento de los derechos de petición y acceso a la información pública por parte de las organizaciones independientes, puesto que a pesar de que no se prevé un término de respuesta preferencial a sus solicitudes, éstas pueden hacer uso de los mecanismos ordinarios contemplados en la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que, a pesar de que por regla general debe otorgarse la misma importancia a todas las opciones políticas existentes, el derecho a la oposición fue erigido como fundamental en el artículo 3° del proyecto, y además, al legislador estatutario le asiste la posibilidad de regular los derechos, incluyendo la posibilidad de establecer límites a los mismos que no atenten contra su núcleo esencial, motivo por



Concepto No.

005305

el cual es plausible, a la luz de la Constitución, que en el proyecto estudiado se establezca la ausencia de ciertos beneficios para las organizaciones políticas independientes.

De acuerdo con el artículo 152 de la Constitución, mediante las leyes estatutarias el Congreso de la República regula, entre otros, los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; y la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales, materias que fueron consideradas por el constituyente como de mayor importancia para la vida en comunidad, cuya regulación incide en el resto del ordenamiento jurídico¹⁴.

En consecuencia, el Ministerio Público considera que dentro del ámbito de libertad de configuración legislativa estatutaria, se encuentra la posibilidad de otorgar derechos y garantías distintas a las organizaciones políticas opositoras e independientes respecto del gobierno, sujetos que en todo caso no se encuentran en pie de igualdad, considerando que para el ejercicio del derecho fundamental a la oposición, es necesario contar con mayor acceso y difusión de las ideas en los medios de comunicación, una participación más acentuada en los cuerpos colegiados de elección popular y un mayor abanico de mecanismos de protección que se corresponda con un plexo más amplio de derechos y garantías.

En efecto, el legislador estatutario cuenta con la potestad de asignarle valores distintos a la oposición y a la independencia, así como para determinar cuáles alternativas políticas requieren una mayor cantidad de acciones afirmativas por parte del Estado, las cuales no se encuentran en igualdad de condiciones en los términos del artículo 13 de la Constitución.

Por los argumentos esbozados, la Procuraduría General de la Nación solicitará a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de los artículos 6, 8, 10, 22-5, 26 y 27 de la Ley Estatutaria *sub examine*, en lo relativo a los derechos de las organizaciones declaradas como independientes.

Acceso a los medios de comunicación sociales y que usen el espectro electromagnético nacional por parte de organizaciones políticas

Los artículos 13, 14, 15, 17, 21 y 26-A del Proyecto de Ley Estatutaria estudiada, sobre el empleo de los medios de comunicación por parte de las

¹⁴ Corte Constitucional, C-162 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).



Concepto No.

006305

organizaciones políticas independientes y opositoras, desarrollan los artículos 111, 112, 152 de la Constitución Política, como pasa a explicarse. En primer lugar, el artículo 111, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003, dispone que *los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético*, conforme a lo que establezca la ley. Por su parte, el artículo 112 superior, modificado por el mismo acto legislativo, indica que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, tienen derecho, entre otros, al uso de los medios de comunicación social del Estado, o aquellos que hagan uso del espectro electromagnético, de acuerdo con la representación obtenida en el Congreso, con el propósito de ejercer la función crítica frente al Gobierno, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Así mismo, los artículos 112 y 152 de la Constitución, prescriben que este aspecto debe regularse mediante una ley estatutaria.

Así mismo, en los términos del artículo 75 de la Constitución, *el espectro electromagnético es un bien público inajenable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado. Se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso en los términos que fije la ley. Para garantizar el pluralismo informativo y la competencia, el Estado intervendrá por mandato de la ley para evitar las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético.*

Lo anterior, en concordancia con el artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, según el cual *“la libertad de expresión puede ejercerse por cualquier medio, lo cual impone un deber específico hacia los Estados de garantizar el derecho de acceso a dichos medios, dentro de un marco de equidad e igualdad de oportunidades, propio de una sociedad democrática interesada en el máximo intercambio posible de ideas y opiniones”*¹⁵.

En este sentido, el artículo 13 de la ley contralada, titulado *acceso a los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético*, se ajusta al texto superior, puesto que dispone que además de los espacios institucionales para la divulgación política, las organizaciones opositoras tendrán espacios adicionales en los medios de comunicación (radio y televisión) del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético, asignando 30 minutos mensuales en la franja de mayor sintonía en cada canal o emisora, con cobertura nacional o territorial, según sea el caso, asignado el 50% del tiempo de manera equitativa y el otro 50% con base en los escaños obtenidos en las corporaciones públicas, con cargo al Presupuesto General de la Nación y garantizando la participación paritaria entre hombres y mujeres.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-634 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).



Concepto No.

006305

Igualmente, el artículo 14 no choca con la Constitución, al establecer que en la instalación de las sesiones del Congreso, las organizaciones políticas declaradas en oposición dispondrán de 20 minutos después de la transmisión oficial para presentar observaciones y planteamientos alternativos, otorgando el tiempo según acuerdo de estas o en proporción a su representación en el Congreso.

Así mismo, el artículo 15 de la ley encuentra eco en la Constitución, al disponer que las organizaciones políticas en oposición podrán utilizar los medios de comunicación que usan el espectro electromagnético durante tres veces al año, durante las siguientes 48 horas a las alocuciones presidenciales, en los mismos medios y con igual tiempo y horario, según acuerdo entre las organizaciones o a prorrata de su representación en el Congreso.

De igual forma, el artículo 17 se ajusta a la Constitución, al catalogar a los medios de comunicación como el espacio propicio para ejercer el derecho de réplica que le asiste a la oposición, frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por el Presidente de la República, los ministros, los gobernadores, los alcaldes, los secretarios de despacho, los directores o gerentes de entidades descentralizadas o por cualquier otro alto funcionario, en términos de igualdad, oportunidad, buena fe, garantizando una amplia difusión y respetando la libertad de los noticieros o espacios de opinión.

Además, el artículo 21 es exequible, en la medida en la que dispone que *las organizaciones 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.*

Finalmente, el artículo 26-A de la ley materia de estudio también es constitucional, porque concede a las organizaciones políticas independientes el derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular.

Adicionalmente, el Ministerio Público encuentra que las normas referidas a la participación de las organizaciones y partidos políticos declarados como opositores e independientes se ajusta a la Carta Política, en la medida en la que cumplen con el mandato de que este aspecto sea desarrollado mediante ley estatutaria, a través de esta se materializa el derecho constitucional de los movimientos y partidos políticos en general a utilizar los medios de comunicación, y el derecho de las organizaciones opositoras a participar en



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN

Procurador General

Concepto No.

006305

espacios adicionales en los medios de comunicación, de acuerdo con la representación obtenida en el Congreso.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la importancia de una participación equitativa, eficiente y oportuna en el espacio electromagnético por parte de las organizaciones políticas, a propósito de la inclusión de la reelección presidencial en la Constitución mediante el Acto Legislativo 02 de 2004 (Sentencia C-1040 de 2015¹⁶) y del referendo con ocasión del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado (Sentencia C-784 de 2014¹⁷).

En efecto, existe un estrecho vínculo entre la democracia y el empleo de los medios de comunicación públicos o que participen en el espectro electromagnético, puesto que la protección de la democracia en el Estado Constitucional implica el ejercicio de la libertad de expresión, teniendo en cuenta que el espacio electromagnético es un bien público, el cual *“es uno de los elementos constitutivos del territorio colombiano, (...) su propiedad es de la Nación y su administración corresponde al Estado”*¹⁸ y debe haber igualdad de oportunidades en el acceso a este bien, a través del cual se prestan los servicios de telecomunicaciones.

También es relevante mencionar que las expuestas exigencias constitucionales y convencionales implican que la apertura de los espacios de comunicación privados que usen el espectro electromagnético a organizaciones políticas, no sea desproporcionada, ni violatoria del derecho a fundar medios de comunicación, puesto que ello se constituye en una exigencia constitucional, frente a la cual es legítima la intervención del Estado en su función de administrador del espectro electromagnético, que por ser un bien escaso, *“su acceso deb[e] ser regulado por el Estado”*¹⁹.

En este sentido, es pertinente la aclaración efectuada en el artículo 17 de la ley, sobre la necesidad de respetar la libertad de los noticieros o espacios de opinión cuando la oposición ejerza el derecho de réplica. Adicionalmente, ha de tenerse en cuenta que los tiempos y condiciones para la participación de las organizaciones, así como la existencia de una remuneración con cargo al presupuesto general de la nación, son aspectos que evidencian la proporcionalidad de la intervención estatal. Al respecto, debe considerarse que la limitación establecida para los medios privados es constitucionalmente admisible porque está definida a través de una ley de forma precisa y clara; es necesaria e idónea para lograr una sociedad

¹⁶ MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁷ M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-634 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

¹⁹ *Ibidem*.



Concepto No.

005305

democrática; y está orientada al logro objetivos superiores, que en este caso es la democratización en el uso del espectro electromagnético, cumpliendo así con los mandatos contenidos en el artículo 75 de la Constitución, así como con las reglas establecidas por la jurisprudencia del sistema interamericano para examinar las medidas que contengan alguna restricción.

Por las razones expuestas, la Procuraduría General de la Nación encuentra ajustados a la Constitución los artículos 13, 14, 15, 17, 21 y 26-A de la Ley estatutaria “[p]or medio de la cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”, expedida mediante el procedimiento del Fast Track, en cuanto atañe a la democratización de los medios de comunicación.

Transparencia, publicidad, control y rendición de cuentas

Los artículos 5-I, 9, 16 y 22, en desarrollo de la Constitución Política, son una muestra de que uno de los aspectos más relevantes de la ley estatutaria bajo estudio es la transparencia, el control y la rendición de cuentas, para el ejercicio de los derechos políticos a la oposición e independencia.

El literal I del artículo 5° contiene el principio del control político, de acuerdo con el cual su ejercicio permite a las organizaciones políticas verificar y controlar las acciones políticas y administrativas del gobierno; el artículo 9° exige el registro y la publicidad de la declaración política o de su modificación; en el artículo 16 se consagra el derecho al acceso a la información y a la documentación oficial por parte de las organizaciones políticas opositoras; y el artículo 22 garantiza la transparencia y rendición de cuentas en el Plan de Desarrollo y Planes Plurianuales de Inversión, así como su publicidad en sitios web.

Al respecto debe tenerse en cuenta que el ejercicio de los derechos de las organizaciones políticas no adeptas al gobierno, especialmente a la oposición, hace parte del sistema de controles constitucionales al ejercicio del poder público, motivo por el cual es fundamental que la política se ejerza en condiciones de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.

En efecto, en el Estado social de derecho (art. 1° CP) el ejercicio del poder público siempre debe tener contrapartidas, y además de los controles institucionales que recaen sobre el gobierno, el constituyente, en los artículos 112 y 152 superiores, optó por darle una gran importancia a la oposición, como parte de este gran entramado de contrapesos y también porque refleja el ejercicio de derechos políticos.



Concepto No. 006305

Es así como el artículo 112 constitucional dispone que a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno (...) se les garantiza [el derecho al] acceso a la información y documentación oficial. Así mismo, la publicidad, la imparcialidad y la igualdad son principios de la función pública, según el artículo 209 de la Constitución, y se le encomienda al Consejo Nacional Electoral la misión de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre publicidad, atinentes a los partidos y movimientos políticos, conforme con el artículo 265-6 superior.

En este sentido, el derecho al acceso a la información y a la documentación oficial (art. 16), así como la publicidad de las actuaciones y el conocimiento de los informes de rendición de cuentas (art. 22), son presupuestos para ejercer el derecho a la oposición y a la veeduría de las actuaciones gubernamentales.

De esta forma, se prevé, tanto para las organizaciones opositoras como para las independientes, la posibilidad de controvertir los informes de cumplimiento de metas de los planes de desarrollo y ejecución de los presupuestos de inversión; la publicidad de estos instrumentos de planeación y de sus modificaciones; y la realización de audiencias públicas dirigidas a la ciudadanía.

Así mismo, exigir el registro y la publicidad de la respectiva declaración política efectuada, contribuirá a que el ejercicio de la política se realice en condiciones de transparencia y estabilidad, lo cual beneficiará al gobierno, a los miembros de los partidos y movimiento, y a la ciudadanía en general, porque de esa forma todos los actores tendrán claro el espectro político, las distintas opciones existentes y el peso que cada una de ellas tiene en el debate público. En el mismo sentido debe entenderse la obligación de publicar las modificaciones que sufran los planes plurianuales de inversiones de los planes de desarrollo, incluyendo la información sobre los congresistas, diputados y/o concejales autores de las mismas, contenida en el artículo 22 *sub examine*.

Con base en las consideraciones expuestas, la Procuraduría General de la Nación concluye que los artículos 5-I, 9, 16 y 22 de la Ley Estatutaria por medio de la cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes, son constitucionales porque contribuyen a la transparencia, publicidad, control y rendición de cuentas en el ejercicio del poder público.

Enfoque de descentralización



Concepto No. 006505

Los artículos 2°, inciso 2°; 7°; 13, literal c; 17, inciso 1°; 18; 19; 21; 22; 23; 25 y 27 de la ley estudiada se ajustan a la Constitución Política, en la medida en que logran descentralizar el ejercicio de la política, en desarrollo de los artículos 1°, 209, 286, 287, 298, 299, 300, 303, 305, 312, 313, 314 y 315 de la Constitución Política, que consagran el principio de la descentralización territorial y señalan cuáles son las entidades territoriales, sus autoridades y atribuciones.

Para empezar, el inciso 2° del artículo 2°, amplía la noción de gobierno a las administraciones departamentales, distritales y municipales, lo cual atraviesa el articulado estatutario propuesto, en el cual se evidencia un fortalecimiento del debate político en todos los niveles territoriales, dándole importancia a que sean las comunidades concernidas las que solucionen sus asuntos, al papel de los líderes locales y a la visión constitucional del Estado, organizado en forma de república unitaria y descentralizada.

Siguiendo esta línea, el artículo 7° desarrolla los niveles territoriales de oposición política, estableciendo que *los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán declararse en oposición en cualquiera de los niveles de gobierno* y determinando las reglas con base en las cuales los grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular pueden declararse en oposición al correspondiente nivel de gobierno.

Lo anterior encuentra eco en todas las formas de manifestación política de la oposición. Por ejemplo, el literal c del artículo 13, relativo al derecho al acceso a los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético, especifica que para el ejercicio de la oposición al Gobierno Nacional se asignará solamente en medios de comunicación con cobertura nacional y para el ejercicio de la oposición en el nivel territorial se asignarán espacios de acuerdo a la cobertura y correspondencia de los medios con dicho nivel.

Igualmente, el artículo 17 indica que el derecho de réplica que le asiste a la oposición, procede frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por autoridades de todos los órdenes territoriales, como son el Presidente de la República, los ministros, los gobernadores, los alcaldes, los secretarios de despacho, los directores o gerentes de entidades descentralizadas, o cualquier alto funcionario oficial.

En el mismo orden de ideas, el artículo 18 dispone que *las organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la correspondiente corporación pública, tendrán participación a través de al menos uno de las posiciones de las mesas directivas de las Plenarias del Congreso de la República, las asambleas departamentales, los concejos distritales y de*



Concepto No.

006305

capitales departamentales, en la misma forma en la que el literal b del artículo 26 consagra el derecho de las organizaciones independientes a postular candidatos a las mesas directivas de los mismos cuerpos colegiados, en ausencia de organizaciones políticas declaradas en oposición, o de postulaciones realizadas por éstas últimas.

Adicionalmente, los derechos de la oposición a participar en la agenda de las corporaciones públicas (art. 19) y a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular (art. 21), se produce en todos los niveles, sin realizar distinción alguna.

Así mismo, de acuerdo con el artículo 22 estudiado, se exige (i) la publicación de los planes plurianuales de inversiones y de los planes de desarrollo de los niveles nacional, departamental y municipal. (ii) Los gobiernos nacional, departamentales, distritales y municipales deben realizar audiencias públicas para que la ciudadanía conozca los proyectos de inversión en el marco de los planes plurianuales y presenten propuestas de priorización. Por departamentos para el caso del Gobierno Nacional; por municipios para los gobiernos departamentales; y por localidades, comunas o barrios para los gobiernos distritales o municipales. (iii) La presentación de un informe de cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo y ejecución del presupuesto de inversión antes de la finalización de cada año del periodo constitucional por parte del Presidente, los gobernadores y los alcaldes, con especificaciones para cada nivel territorial.

De igual manera, el artículo 23 contiene un derecho de los opositores específicamente en el seno de las Juntas Administradoras Locales, en cabeza de las organizaciones políticas declaradas en oposición a los gobiernos municipales y distritales con representación en estos espacios.

También, el artículo 25 establece que los candidatos que sigan en votos a quienes sean elegidos como Gobernador y alcalde ocupen una curul en las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales respectivos, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 112 superior.

Finalmente, los artículos 27 y 29 extienden a todos los niveles de la administración la prohibición de que los miembros más significativos de las organizaciones independientes y opositoras ocupen cargos en el gobierno.

En definitiva, como ya se había manifestado por parte de este ente de control, con el enfoque territorial del ejercicio de la política existente en la ley bajo estudio, se fortalece el carácter descentralizado del Estado, la cual *“otorga [diferentes facultades] a entidades diferentes del Estado para*



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procurador General

Concepto No.

006305

*gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos*²⁰.

De esta forma, la normatividad estudiada irradia la descentralización territorial, que "se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad", así como también la descentralización política "que dota a la entidad del derecho, dentro del principio de unidad, de manejar los asuntos que conciernan a su territorio y a su población de manera autónoma"²¹.

En razón de lo anterior, la Procuraduría General de la Nación solicitará la declaratoria de exequibilidad de los artículos 2°, inciso 2°; 7°; 13, literal c; 17, inciso 1°; 18; 19; 21; 22; 23; 25 y 27 de la ley estatutaria cuya constitucionalidad se controla, en lo que hace referencia al enfoque de descentralizador que se propende con estas normas.

Competencias de la autoridad electoral

Las competencias otorgadas al Consejo Nacional Electoral en los artículos 2°, inciso 3; 6; 9; 13, literal h; 14, parágrafo; 15, parágrafo; 28 y 32, son constitucionales, porque se encuentran en el marco de lo dispuesto en los artículos 152-C y 265 de la Carta Política.

Vale la pena resaltar que a pesar de que la Constitución Política, en el Capítulo 2 del Título IX incluye al Consejo Nacional Electoral y al Registrador Nacional del Estado Civil, como autoridades electorales, cuando el proyecto de ley estudiado emplea este término, únicamente se refiere a la primera de las entidades mencionadas, o a quien haga sus veces, en los términos del inciso 3° del artículo 2° del mismo.

Ahora bien, para demostrar que las funciones asignadas a la mentada autoridad no exceden ni desconocen el marco de competencias otorgado por la Constitución Política, en primer lugar debe tenerse en cuenta que el literal c del artículo 152 de la Constitución dispone que mediante las leyes estatutarias el Congreso de la República debe regular las funciones electorales.

Adicionalmente, el artículo 265 superior, establece que al Consejo Nacional Electoral le corresponde regular, inspeccionar, vigilar y controlar la

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-1051 de 2001 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-517 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón).



Concepto No. 006305

actividad electoral de las organizaciones políticas, garantizando el cumplimiento de los deberes y principios que deben regir su actuación y cuenta con las siguientes atribuciones especiales, entre otras: (i) *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.* (ii) *Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos.* (iii) *Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado.* (iv) Las demás que le confiera la ley.

En consecuencia, el Ministerio Público considera que no existe reproche constitucional a las competencias y tareas encomendadas al Consejo Nacional Electoral en el Proyecto de Ley Estatutaria *Por medio de la cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes*, porque a través de los normas estudiadas se le asignan las competencias que a continuación se mencionan.

En efecto, las siguientes tareas se encuentran dentro de las funciones constitucionales enlistadas con antelación:

- (i) Llevar el registro de las declaraciones políticas de oposición, independencia u organización del gobierno (o en su defecto lo hará la Registraduría Distrital o Municipal), así como de sus modificaciones y pérdida (art. 6°, 9° y 32);
- (ii) Sancionar de oficio a las organización políticas que no cumplan con la obligación de efectuar la respectiva declaración como falta al régimen contenido en la Ley 1475 de 2011;
- (iii) Reglamentar la asignación de medio de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético (art. 13-h), del acceso a medios de comunicación en el congreso (parágrafo del art. 14) y del acceso a medios de comunicación en alocuciones presidenciales (parágrafo del art. 15).
- (iv) Conocer y resolver la acción de protección de los derechos de oposición (art. 28).

En cuanto a la asignación de espacios adicionales en medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético de radio y televisión, entre las organizaciones políticas con



Concepto No. 006305

representación en las corporaciones públicas de elección popular que se declaren en oposición, bajo las reglas contenidas en el artículo 13 de la ley, si bien no es una facultad explícita de esta autoridad en la Constitución, ello está permitido por el artículo 77 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2001, que preceptúa que *el Congreso de la República expedirá una ley que fijará la política en materia de televisión*, con base en lo cual se concluye que está dentro del ámbito de libertad de configuración legislativa otorgarle dicha facultad a la autoridad electoral.

En conclusión, la Procuraduría General de la Nación solicitará a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de los artículos 2°, inciso 3; 6; 9; 13, literal h; 14, parágrafo; 15, parágrafo; 28 y 32, en lo relativo a las competencias asignadas a la Comisión Nacional Electoral.

Mecanismos sancionatorios y de protección a los derechos

Para el Ministerio Público los mecanismos sancionatorios y de protección de los derechos de las organizaciones independientes y opositoras previstos en la Ley Estatutaria en comento, son constitucionales principalmente por tres razones: (i) son mecanismos legislativos adecuados para garantizar la efectividad de los derechos y el propósito de las autoridades públicas, como fines esenciales del Estado (art. 2° CP); (ii) responsabilizan a las autoridades públicas por el ejercicio de sus funciones (art. 2° y 6° CP); y (iii) son respetuosos del debido proceso (art. 29 CP).

En primer lugar, se sostiene que estos mecanismos son adecuados para cumplir con su cometido de garantizar el libre ejercicio de la política, especialmente en los casos en los que esta implica la no adhesión a las propuestas de los gobernantes de turno, dándole alcance al artículo 2° de la Constitución, que dispone que son fines esenciales del Estado, entre otros, servir a la comunidad; garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan; y asegurar la convivencia pacífica. En efecto, la prohibición de que las personas que lideran o lideraban las organizaciones independientes u opositoras, o sus candidatos a elecciones populares, sean designadas como funcionarios gubernamentales en cualquiera de los niveles territoriales, prevista en los artículos 27 y 29 de la ley, propende a la salvaguardia de los intereses políticos legítimos de las organizaciones, buscando evitar que estas dejen de exponer sus posturas divergentes por razones burocráticas.

Así mismo, la acción de protección de los derechos de la oposición, prevista en el artículo 28 de la ley, como una actuación administrativa, que no excluye los controles judiciales pertinentes (como por ejemplo la acción de



Concepto No. 006305

tutela en caso de que se estimen transgredidos derechos fundamentales), es un proceso expedito y adecuado para que este derecho fundamental no sea una simple declaración, sino que logre ser efectivamente garantizado y restablecido en caso de vulneración.

También ordenar la creación de la Procuraduría Delegada para la Protección de los Derechos Políticos y de la Oposición en el artículo 30 de la ley, a quien se le encomienda la presentación de un informe anual sobre el balance del ejercicio del derecho fundamental a la oposición en todos los niveles territoriales del Estado, también contribuye a que se realice una veeduría del estatuto de la oposición y a que se defienda la vigencia de los derechos humanos, los intereses de la comunidad y el cumplimiento del ordenamiento jurídico, en los términos del artículo 277 de la Constitución Política.

Igualmente, resulta necesario el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República por 6 meses para que reforme la Procuraduría General de la Nación en pro de la creación y puesta en funcionamiento de esta dependencia, prevista en el párrafo de este artículo, porque se requiere una ley ordinaria para ajustar los aspectos de estructura y planta de personal para tal fin (art. 150 CP), a través de la cual se reforme el Decreto Ley 262 de 2000, que a su vez fue expedido por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias.

En el mismo sentido se encuentra la obligación del Procurador General de la Nación y del Defensor del Pueblo, de rendir un informe al Congreso de la República, sobre el cumplimiento de los derechos establecidos en el Estatuto de la Oposición y de la garantía de los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición, motivo por el cual se considera ajustado a la Constitución el contenido del párrafo del artículo 31 de la ley bajo estudio.

Adicionalmente, también contribuye a hacer efectivos los derechos, las especiales garantías de seguridad para los miembros directivos de las organizaciones políticas que se declaren en oposición (art. 31 de la ley), pues la construcción de una paz estable y duradera (art. 22 CP), requiere el derecho efectivo a la participación política, a la libertad de pensamientos y opiniones y al ejercicio pacífico de la deliberación política, como el mismo estatuto lo precisa, para que, habiendo suficientes garantías institucionales, no vuelva a usarse la violencia o las armas como forma de contradicción del sistema político vigente.

En segundo término, se afirma que las disposiciones legales examinadas son constitucionales porque se amparan en los principios de legalidad y de



Concepto No.

006305

la responsabilidad de la actuación de las autoridades públicas, contenido en los artículos 2° y 6° de la Constitución Política.

El artículo 2° desarrolla el mandato de que las autoridades de la República están instituidas para proteger a las personas residentes en Colombia en sus derechos, entre ellos a sus creencias y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Por su parte, el artículo 6° superior dispone que los servidores públicos son responsables tanto por infringir la Constitución y las leyes, como por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

En este sentido, es exequible que en el párrafo del artículo 19 de la ley sanciones con falta grave la inasistencia, sin causa justificada, por parte del gobierno nacional o local, a debate de control político durante las sesiones en donde el orden del día haya sido determinado por las organizaciones políticas declaradas en oposición, puesto que con ello se evita que quienes ostenten el poder obstruyan el ejercicio de los derechos de la oposición.

En tercer lugar, los mecanismos de protección y sanción son respetuosos del debido proceso (art. 29 CP). Por ejemplo, la acción de proyección de los derechos de oposición, creada en el artículo 28 de la ley, prevé la autoridad administrativa competente, el término para instaurar la acción aludiendo a la inmediatez, la legitimación en la causa por activa, el término para tramitar la solicitud, la garantía de los derechos de contradicción y defensa y las potestades de la autoridad para garantizar los derechos conculcados.

Adicionalmente, es respetuoso de los derechos de las organizaciones políticas que únicamente sea posible perder los derechos de oposición como consecuencia de la pérdida de vigencia de la declaratoria de oposición (art. 32), pues cualquier otra intervención del Estado en esta área podría implicar una intervención excesiva en el ejercicio de las libertades.

En consecuencia, la Procuraduría solicitará a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad del párrafo del artículo 19 y de los artículos 27, 28, 29, 30 y 31 de la Ley Estatutaria *Por medio de la cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes.*

Finalmente, la norma que señala la vigencia de la norma es constitucional por cuanto contempla una de las fórmulas tradicionales admisibles para dicho fin, es decir, la producción de efectos a partir de su publicación.



Concepto No.

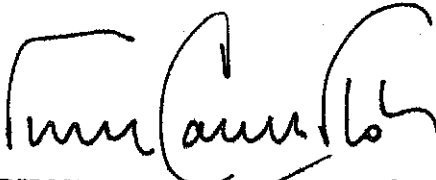
006305

3. Conclusión

Por lo expuesto anteriormente, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional:

1. Que declare **EXEQUIBLE** el Proyecto de Ley Estatutaria 03/2017 Senado - 06/2017 Cámara, respecto del uso del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.
2. Que declare **EXEQUIBLE** el trámite del Proyecto de Ley Estatutaria 03/2017 Senado - 06/2017 Cámara, una vez verifique el cumplimiento del anuncio previo y de las mayorías reglamentarias respecto de las sesiones en las que se aprobó la proposición del informe de ponencia, tanto en la Plenaria del Senado de la República como en la Plenaria de la Cámara de Representantes, aspectos puntuales que no pudieron ser confrontados por el Ministerio Público por ausencia de material probatorio.
3. Que declare **EXEQUIBLE**, por los aspectos materiales, el Proyecto de Ley Estatutaria 003 de 2017 Senado-006 de 2017 Cámara, por medio de la cual se adopta el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes.

De los Señores Magistrados,


FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

LOM/CCR/ dffm / Vfg