

Bogotá, 9 de agosto de 2017

HONORABLE MAGISTRADO
ALEJANDRO LINARES CANTILLO
CORTE CONSTITUCIONAL
E.S.D.

Ref.: Expediente RPZ 004-, Revisión de constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria No. 03/17 Senado - 006/17 Cámara de 2017 “por medio del cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las Organizaciones políticas independientes”

Floralba Padrón Pardo, docente investigadora y miembro del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, realizó la intervención en el proceso de la referencia¹. La intervención tiene como finalidad participar en el proceso de constitucionalidad del proyecto de la referencia y solicitar se resuelva que el proyecto está ajustado al texto de la Constitución y se tengan en cuenta algunas sugerencias de interpretaciones condicionadas.

Este escrito está dividido en 3 partes: una primera en la que se hacen unas reflexiones generales sobre la adopción del estatuto de la oposición en el ordenamiento jurídico colombiano; una segunda en la que se hace una presentación de la adopción del Estatuto de la oposición en el derecho comparado, en la que se toman los países que han tenido procesos de transición democrática y países que comparten nuestra forma de gobierno presidencialista; y una tercera, en la que se habla sobre los aspectos formales y materiales para el control de constitucionalidad del proyecto de ley.

I.- Reflexiones sobre la adopción del estatuto de la oposición en el ordenamiento jurídico colombiano

¹La presente intervención se ha realizado con la colaboración de Juan Sebastián Narváz Quintero, candidato a magister en derecho público del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia. Miembro de la línea de investigación Control fiscal y Control social de la misma Casa de Estudios; y de Felipe Santaella Serrano, monitor del Departamento de Derecho constitucional de la misma Universidad. Bogotá, D.C., Agosto de 2017.

Para llevar a cabo el proceso de construcción, adecuación, ajuste y transformación del marco normativo para la implementación del Acuerdo Final de Paz, el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 01 de 2016, por medio del cual *“...se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*. Para el cumplimiento de tales fines, en el artículo 1 del citado Acto Legislativo, se consagró el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, en virtud del cual se estableció un trámite preferencial para la aprobación de los proyectos de ley de iniciativa del Gobierno que tengan como 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.

Reconociendo que la participación política de todos los sectores de la sociedad es un presupuesto indispensable para la construcción de una paz estable y duradera en el país, y que resulta necesario el establecimiento de garantías y condiciones óptimas para que los partidos políticos declarados en oposición al Gobierno puedan ejercer sus derechos, fue tramitado el proyecto de ley “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA Y ALGUNOS DERECHOS A LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS INDEPENDIENTES”.

El ejercicio de la oposición es uno de los elementos principales de la democracia. Mientras más garantías tenga la oposición, el sistema democrático tiene mayores posibilidades de adopción de decisiones justas y legítimas, ya que en cierta forma garantiza que no sea impuesto un criterio solitario, pudiendo debatirse varias posiciones para alcanzar conclusiones más elaboradas. Una de las grandes innovaciones de la Constitución de 1991 fue la de darle rango constitucional a los partidos políticos y establecer garantías para los que no participan en el Gobierno. Esas garantías constitucionales a la oposición adquieren mayor relevancia hoy en día, momento en el cual se vive un ambiente de transición de un conflicto armado a un contexto de post-conflicto.

El establecimiento de una regulación para los derechos y garantías de la oposición política se convierte en un presupuesto necesario para la consecución

de la paz, máxime si se tiene en cuenta que una de las causas del inicio del conflicto armado en Colombia fue la imposibilidad de participación de los movimientos políticos que tenían ideologías distintas a las de los partidos tradicionales. Es por eso que la paz no puede construirse sin un mínimo de garantías y acciones de protección de los derechos a ejercer oposición política, lo cual busca el proyecto de ley cuya constitucionalidad se debate. Esta situación adquiere mayor importancia si se tiene en cuenta que en nuestro país no existe actualmente una ley que regule el ejercicio de la oposición política y que resulta necesaria su expedición y entrada en vigencia de manera expedita con ocasión a la implementación del Acuerdo de Paz y teniendo en cuenta que nos encontramos en vísperas de elecciones presidenciales y legislativas.

La historia constitucional colombiana se ha caracterizado por los amplios poderes del presidente de la República. En la confección de la Constitución de 1991 se tenían los siguientes objetivos: pluralismo político, fortalecimiento de la democracia representativa y ampliación de los espacios de la democracia participativa, y fortalecimiento del Congreso de la República y restablecimiento del equilibrio de las relaciones con el poder ejecutivo. Colombia se sumergió en la era de la racionalización de los poderes presidenciales o, lo que ha sido llamado la parlamentarización de los sistemas presidenciales. Este proyecto de ley sobre la oposición política es un elemento adicional a este proceso, así como lo ha sido el fortalecimiento de partidos políticos, las bancadas, los refuerzos de mecanismos de control político al gobierno –moción de censura, citaciones y debates– enmarca el proceso de racionalización de poderes presidenciales.

El estatuto de oposición es una medida que persigue darle más equilibrio a las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo. De tal manera que este proyecto de ley debe servir para darle mayores fortalezas a las bancadas, que son las figuras jurídicas que desarrollan las funciones dentro de las cámaras legislativas. Es este espacio el que le permite a las diferentes organizaciones políticas exponer sus posturas y, como no, criticar las políticas del gobierno.

Se habla del estatuto de la oposición como un derecho fundamental de las organizaciones políticas con personería jurídica que está reconocido desde la Constitución de 1991, desarrollado por la ley 130 de 1994, ley 134 de 1994 y cuyo contenido en este proyecto de ley se amplía en los siguientes aspectos:

mayor financiación pública, acceso a medios de comunicación, participación en las mesas directivas de las plenarias de las Corporaciones de elección popular, en la comisión de relaciones exteriores, y derecho a sesión exclusiva sobre el plan de desarrollo y presupuesto.

Sin embargo, se hubiera aprovechado esta oportunidad para concretar y desarrollar el funcionamiento de las bancadas. Pues en la actualidad existe una tensión entre principios constitucionales del mandato libre del representante y la disciplina de grupo que tiene efectos en el mandato de los congresistas y en el desarrollo de las funciones del Congreso de la república: la pérdida de facultades del congresista, la disminución de sus derechos como el voto, la mengua del mandato, la expulsión de la bancada, lo que afecta el estatus del congresista. Las lagunas producidas por las tensiones entre los principios constitucionales mencionados, se mantienen con el establecimiento del estatuto de la oposición como ha sido propuesto y con un despliegue de reglas que se desprenden del acto concreto por medio del cual la organización política se declara en oposición o independencia del Gobierno.

El Congreso de la república debió aprovechar este momento histórico para adoptar reglas que permitan superar la tensión de estos principios constitucionales y que no sea la Corte Constitucional o el Consejo de Estado las que den respuesta a estas tensiones, como ocurrió en la Sentencia C-141 de 2010 anulando el voto de unos congresistas que votaron en contravía de la disciplina de partido y, la Sentencia de 6 de octubre de 2011 en la que se declaró nulo el acto administrativo por medio del cual se anuló la elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral.

El Estatuto de la oposición es una herramienta que debía servir para fortalecer la democracia representativa en nuestro país. Dotar a las bancadas de poderes y de prerrogativas redundaría en un fortalecimiento del Congreso de la república. Las bancadas son la proyección parlamentaria de las organizaciones políticas y están llamados a concretar el programa político o programa electoral que se ha presentado a la ciudadanía (entre lo que se resalta la posición crítica o posición de apoyo al gobierno de turno).

La Constitución de bancadas de oposición o bancadas independientes obligan a que haya una regulación normativa amplia del concepto y funciones de las bancadas en la organización y funcionamiento del congreso. Sin embargo no se eliminó la duplicidad de funciones al congresista individual y a la bancada. En cuanto a la organización, no se creó un órgano que agrupe a los voceros de las bancadas, talento humano y financiación para las bancadas, medidas para la bancada unipersonal, crear recursos que permitan agruparse dentro del Congreso a los grupos minoritarios para que tengan igualdad de condiciones y mayor capacidad de incidir en la toma de decisiones de las cámaras legislativas, entre otros.

El estatuto de la oposición involucra la necesidad de adecuar la legislación en derecho parlamentario y la legislación electoral. En relación con el primero valga resaltar lo expuesto para desarrollar la figura de las bancadas, y en lo que tiene con los temas electorales, establecer reglas que promuevan el desarrollo de las campañas y financiación en clave de las organizaciones y no, para los miembros individualmente considerados.

Al margen de las observaciones generales sobre el Estatuto de la oposición aprobado por el Congreso de la República, se debe resaltar que el derecho a la participación política y con ello el derecho a la oposición es vital y eje del proceso de reconciliación y de paz en nuestro estado colombiano. No se puede pensar una paz sin derecho y garantías plenas a la representación política.

Con base en lo anterior, celebramos esta oportunidad histórica de desarrollar y configurar un derecho que ha estado en espera de configuración legislativa completa desde 1991. Pero, que debe regularse en concordancia con las reglas del derecho parlamentario y derecho electoral que están a la espera de reformas por el Congreso de la República².

II.- Experiencias sobre la adopción del Estatuto de la Oposición en el derecho comparado

² Al respecto pueden consultarse Floralba Padrón Pardo. El concepto y función de las bancadas. Las transformaciones de la representación política. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2015, p. 337 y ss.; y Floralba Padrón Pardo, “El fortalecimiento de los partidos políticos: ¿una tarea pendiente?” en: Stefan Jost (Ed.) *20 años de la Constitución Colombiana. Logros retrocesos y agenda pendiente*, Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2012, pp. 241-258.

Colombia no es el único país del mundo en el cual se han adelantado procesos de paz, ni tampoco el único en el cual se han establecido instrumentos jurídicos para garantizar la participación política de los movimientos y organizaciones con ideologías contrarias o diferentes a los gobiernos de turno. Estos escenarios de superación de conflictos pueden encontrarse en el Siglo XX y en el actual. Dentro de los primeros destacan los siguientes ejemplos:

- 1991 El Salvador y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)
- 1994 Sudáfrica pone fin al Apartheid (Nelson Mandela)
- Acuerdo de Dayton: 1995 E.E.U.U. Bill Clinton tardó 20 días en firmar el acuerdo de paz que puso fin a la guerra de Bosnia
- 1996, Guatemala y la Unidad de Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
- Acuerdo de viernes santo o Belfast 1998, Rebeldes del Ejército Republicano Irlandés (IRA) y el gobierno británico. Aunque hasta 2008 se produjo su desmantelamiento oficial.

Por otro lado, dentro de los procesos de paz adelantados en el Siglo XXI podemos encontrar:

- 2002 Sierra Leona y Frente Revolucionario Unido. Hubo mucho incumplimiento y en 2010 se rompió la tregua.
- 2002 Angola entre: las fuerzas gubernamentales del Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA) (apoyadas por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), algunos países del Este y Cuba) y los rebeldes de la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (Unita) (apoyados por Estados Unidos, Sudáfrica, Zaire y otros gobierno africanos).
- 2006 Nepal y Partido comunista de Nepal (PCN) (Guerrilla Maoísta de Nepal)
- 2006 Indonesia y el Grupo armado independentista de oposición GAM

- 2008 Burundi y Fuerzas Nacionales de Liberación (FNL), aunque fue luego que el gobierno negociara con más de 19 grupos rebeldes, casi todos de la etnia Hutu
- 2011 Sudán del sur con el Ejército de liberación del pueblo de Sudán
- Filipinas, el cual inició en 1997 y en 2014 se firmó el acuerdo final de Bangasmoro.

Dentro de los procesos de paz mencionados, se destacan los procesos de El Salvador, Guatemala, Irlanda del Norte, Sudáfrica, Tayikistán, Sierra Leona, sur del Sudán, Burundi, Indonesia (Aceh) y Nepal. La particularidad de estos procesos radica en que todos los grupos de oposición que lucharon durante el conflicto armado y se reincorporaron a la vida civil, acabaron ocupando puestos de responsabilidad en los nuevos gobiernos surgidos tras los Acuerdos de Paz³.

En cuanto a la adopción de leyes o estatutos para la garantía del ejercicio de la oposición política se pueden encontrar los ejemplos de El Salvador, que tuvo un proceso de paz, y de Ecuador. El primer caso merece especial mención, ya que se expidió una ley para regular el ejercicio de la oposición política. El segundo caso es Ecuador. Este país es junto a Colombia, el único país de Latinoamérica que prevé en el texto constitucional un mandato específico para el ejercicio de la oposición; mandato que no ha sido previsto ni desarrollado en ningún otro país.⁴ En Colombia se logró la participación en política con la desmovilización de los miembros del M-19. Sin embargo, existieron falencias para garantizar la seguridad de los desmovilizados, pues varios de ellos fueron posteriormente asesinados. Tampoco el sistema electoral basado en el cociente electoral no permitió una estable y continúa participación de esta organización en las corporaciones de elección popular⁵.

³ Al respecto puede consultarse: Quaderns de construcció de pau. Procesos de paz comparados, Escola de cultura de pau. Abril 210. Agencia Catalana de cooperació al desenvolupment. Disponible en: http://escolapau.uab.es/img/qcp/procesos_paz_comparados.pdf. Consultado el 27 julio de 2017.

⁴ Rodríguez Rodríguez, David Armando. *Ejercicio institucionalizado de la oposición política en el presidencialismo Colombiano Elementos para el debate desde el derecho comparado*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias políticas y Sociales. 2011. Pp. 66.

⁵ Al respecto puede consultarse Padrón Pardo, Floralba. *Concepto y Función de las bancadas: las transformaciones de la representación política en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 289 y ss.

En el caso de El Salvador de 1992 el proceso de desmilitarización de la sociedad civil se enfocó en el diseño de un sistema político de participación. Por ello se le dedicó un capítulo entero de los acuerdos de Chapultepec al tema de la participación política.⁶

En el caso de Brasil, luego del golpe militar en 1964, la transición a la democracia fue lenta y paulatina (de 1974 a 1985)⁷. Así, desde 1966 se estableció un sistema bipartidista, sobre todo para impedir el acceso al poder a los sectores de la izquierda política; pero había competencia entre los dos partidos (pro y contra dictadura). Los últimos dos gobiernos de la dictadura, conscientes de la falta de control sobre la vida política del país que ejercían las fuerzas armadas, inician un proceso de apertura o “democratización”⁸.

En 1981 se rompe el bipartidismo, dando paso a nuevas organizaciones políticas. En 1985, y luego de una campaña para elegir directamente al presidente, el congreso elige a un presidente por fuera del control del ejército, ello pone fin a la dictadura, iniciando el tránsito hacia la nueva Constitución de 1988.⁹ Si bien la constitución de 1988 reconoce los derechos fundamentales a la participación y a la formación libre de partidos políticos (art. 16 y 17), solo hasta el año 1995 se derogó la ley 5682 de 1971 sobre partidos políticos, que imperaba en la época de la dictadura militar¹⁰. La Constitución brasilera de 1988, reconoce en su artículo 17 a los partidos políticos como entidades de Derecho privado, con una gran importancia pública. Por ello se consagró una financiación a los Partidos Políticos, con el objeto de proteger el pluralismo político.

En Argentina¹¹, luego de la guerra contra Inglaterra, “La primera reforma que llevó a que Argentina se convirtiera en un régimen político con competencia partidista, fue la profunda reforma constitucional de 1994”, que surge del Pacto de Olivos; en el cual se acuerdan reglas sobre el acceso al poder y el respeto a la

⁶ Delgado Maldonado, Silvia. (2013). POLITICAL PARTICIPATION: AN IMPLIED CONDITION FOR ENDURING PEACE IN COLOMBIA. *International Law*, (23), 267-318. Retrieved June 30, 2017, from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-81562013000200009&lng=en&tlng=en.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Todo lo relacionado con este aparte fue consultado en la obra de David Armando Rodríguez. (Ibid)

oposición. Se aceptó la reelección por una sola vez, se redujo el período presidencial y de los congresistas, se incorporó un tercer senador por la minoría. En Argentina también fue expedida una ley orgánica de partidos políticos. El objetivo de ésta era que los partidos políticos marginados durante la dictadura, pudieran volver a participar con plenas garantías. También fue creada una ley de financiación de partidos políticos, la cual buscó reducir los costos de campaña y aumentar el control de los recursos estatales. Esta Ley fue derogada y reemplazada en 2006, aumentando el control, las sanciones “y finalmente estableciendo, junto con la ley 26.571 de 2009 (Ley de democratización de los partidos), el rublo de financiación por elecciones primarias obligatorias al interior de todos los partidos.

Otro ejemplo que merece la pena mencionar es el de Sur África. Dado el especial contexto de este país, la participación en política de los que sufrieron la segregación racial era uno de los puntos más importantes en la negociación. En 1993, al acordar las elecciones de 1994, el grupo de negociación mandó a un comité técnico a elaborar una constitución de transición, que fue luego adoptada como la nueva constitución democrática por una asamblea constitucional.¹²

III. Aspectos formales y materiales relacionados con la Constitucionalidad del proyecto de ley

A. Aspectos relacionados con el procedimiento legislativo especial para la paz

El proyecto de Ley Estatutaria No. 03/17 Senado - 006/17 Cámara de 2017 “por medio del cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las Organizaciones políticas independientes”, en adelante el Proyecto de ley, se ha presentado para dar cumplimiento a la implementación del acuerdo de paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC -EP . El marco normativo para realizar el control de constitucionalidad del presente proyecto de ley está definido por la Constitución, los actos legislativos No. 01 de 2016, No. 02 de 2017 y el

¹² Op. Cit Delgado Maldonado, Silvia. (2013).

Acuerdo Final firmado entre el Gobierno y las FARC-EP- En particular a lo establecido desde la introducción del texto final del Acuerdo cuando se expone:

“el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, con el ánimo de consolidar aún más las bases sobre las que edificará la paz y la reconciliación nacional, una vez realizado el procedimiento de refrendación, **convocarán a todos los partidos, movimientos políticos y sociales, y a todas las fuerzas vivas del país a concertar un gran ACUERDO POLÍTICO NACIONAL encaminado a definir las reformas y ajustes institucionales necesarios para atender los retos que la paz demande, poniendo en marcha un nuevo marco de convivencia política y social.**” (negrillas fuera del texto)

En particular el punto 2 del Acuerdo está relacionado con la inclusión de reformas a las instituciones democráticas. El Punto 2 contiene el acuerdo “Participación política: Apertura democrática para construir la paz”. La construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política. En especial, la implementación del Acuerdo Final contribuirá a la ampliación y profundización de la democracia en cuanto implicará la dejación de las armas y la proscripción de la violencia como método de acción política para todas y todos los colombianos a fin de transitar a un escenario en el que impere la democracia, con garantías plenas para quienes participen en política, y de esa manera abrirá nuevos espacios para la participación.

En el epígrafe 2.1.1.1 se expone: “Tras la firma del Acuerdo Final, 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**”. Subrayado fuera del texto.

Con base en lo expuesto en el Acuerdo Final, uno de los compromisos que se desprenden es la adopción del Estatuto de la Oposición. Con el fin de darle cumplimiento a lo pactado, el Gobierno Nacional, con el apoyo del Centro

Carter y el PNUD, instaló mesas de trabajo para debatir varios temas entre los que destacamos en Estatuto de la Oposición. Al respecto se llevaron a cabo 17 jornadas de trabajo en la que participaron delegados de las organizaciones políticas, agrupaciones políticas y de la Mesa de Negociaciones de la Habana. El 1 de septiembre de 2016 se publicó la Comisión del Estatuto de la Oposición.

Dicha Comisión entregó al Gobierno los lineamientos que sirvieron de base para la presentación del proyecto de ley objeto de estudio. La comisión y el Gobierno trabajaron en la confección del texto final del proyecto de ley. Una vez listo el texto del proyecto se divulgó y discutió un evento académico en el que participaron expertos, docentes investigadores y organizaciones políticas¹³.

El texto del proyecto de ley fue presentado el 1 de febrero de 2017 por el Ministro del Interior, Doctor Juan Fernando Cristo, con el objetivo que fuera tramitado con el procedimiento legislativo especial para la paz establecido en el acto legislativo No. 01 de 2016.

De acuerdo con las certificaciones de los Secretarios respectivos de las plenarias y de las Comisiones primeras constitucionales permanentes del Senado y de la Cámara de Representantes, que reposan en el expediente remitido por la H. Corte Constitucional, el proyecto de ley cumplió con todos los requisitos formales para su aprobación. No se encuentra ningún vicio en el procedimiento de elaboración, que tenga la entidad de tachar la constitucionalidad del proyecto de ley. De tal manera que el proyecto desde el punto de vista formal se ajusta a la Constitución, en particular a lo establecido en el acto legislativo No. 1 de 2017 y al acto legislativo No. 2 de 2017.

Por último se debe tener en cuenta que el trámite legislativo se surtió con anterioridad a la sentencia C-332 de 2017 la cual declaró la inconstitucionalidad de los literales h) y j) del Acto Legislativo 01 de 2016, por lo que estos literales fueron válidamente aplicables en el trámite de expedición del proyecto de ley. En efecto, esta sentencia fue proferida el 17 de mayo del presente año, mientras que el proyecto de ley 003 de 2017 Senado – 006 de 2017 Cámara, por medio del cual

¹³ Al respecto puede consultarse la Gaceta del Congreso No. 32 de 2017, 1 de febrero de 2017. Exposición de motivos, sobre la elaboración del presente Estatuto de la oposición. P. 7 y ss.

se adopta el estatuto de la oposición política, fue remitido el 3 de mayo del presente ante la Corte Constitucional para su revisión.

En atención a lo anterior, al presente proyecto de ley le fueron plenamente aplicables las disposiciones establecidas en el Acto Legislativo 01 de 2016 referentes al procedimiento legislativo especial para la paz, por lo que los efectos de la sentencia C-332 de 2017 no pueden servir como parámetro de interpretación para la revisión de su constitucionalidad.

B.- Aspectos relacionados con el contenido del proyecto de ley

En términos generales puede afirmarse que el proyecto de ley se ajusta al Acuerdo Final celebrado entre el Gobierno Nacional y las FARC -EP (acto legislativo No. 2 de 2017) y a los demás postulados constitucionales. En éste se desarrolla el mandato previsto en el artículo 112 del texto constitucional, el cual consagra derechos y garantías para los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición al Gobierno. Las medidas adoptadas en el proyecto de ley para garantizar los derechos de estos partidos resultan idóneas y permiten su participación de la oposición de manera más equitativa respecto de los partidos oficiales. De igual forma, se consagra la creación de una acción propia en cabeza de los partidos y movimientos políticos para la garantía y protección de los derechos regulados en el proyecto de ley, lo cual resulta de gran importancia dada la inexistencia anteriormente de una figura establecida específicamente para este tipo de situaciones. A continuación se realizará un análisis más detallado respecto de los aspectos más relevantes del proyecto de ley y su constitucionalidad:

1.- El Capítulo I contiene las disposiciones generales del proyecto de ley. En su artículo 1 se establece el objeto del proyecto, el cual radica en el establecimiento de un marco jurídico general para el ejercicio y la protección del derecho a la oposición de los partidos y organizaciones políticas, así como de las independientes. En las definiciones consagradas en el artículo 2 se deja claro que se incluyen dentro del término organizaciones políticas tanto a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica como a los grupos significativos de ciudadanos, agrupaciones y movimientos sociales con representación dentro de las corporaciones públicas de elección popular, abarcando un amplio margen de sujetos cobijados por los beneficios que prevé el proyecto de ley. Lo anterior

garantiza el ejercicio y protección del derecho a la oposición no sólo para las organizaciones que cuenten con personería jurídica, sino también para aquellas agrupaciones que carezcan de ésta, siendo bastante incluyente en ese sentido.

Asimismo, el artículo 3 reitera la calidad de derecho fundamental del ejercicio de la oposición política, de conformidad con lo previsto por los artículos 40 (el cual consagra los derechos políticos) y 112 de la Constitución. En relación con los principios rectores, el derecho a la libertad de asociación, a la conformación de las organizaciones políticas y el principio de pluralismo político, son principios que obligan a revisar y a regular dos cuestiones. Por un lado las normas que establecen en cabeza de autoridades administrativas u órganos de control facultades para limitar el mandato representativo, o dicho de otra manera destituir a personas que han sido elegidos por voto popular. Y por otro lado, las facultades del Consejo Nacional electoral establecidas en la ley 1475 para eliminar de la vida jurídica a una asociación cuya función es ejercer el derecho a la participación política.

Este artículo fue pensado en un momento histórico complejo de cooptación del congreso por el paramilitarismo. Sin embargo, la disolución de una organización política por el incumplimiento de la organización y funcionamiento deja un amplio margen de actuación al Consejo Nacional electoral. Este debe ser interpretado a la luz la Carta democrática interamericana y de la Convención americana de derechos humanos, en especial el artículo 16.2 de la CADH, que establece que el ejercicio de tal derecho (el de asociación) solo puede estar sometido a las restricciones previstas en la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás¹⁴.

Tal como está redactado el principio de pluralismo político en el proyecto de ley involucra la diversidad opciones ideológicas y opiniones políticas, lo que sin duda es un avance en relación con lo expuesto en la ley 1475 de partidos políticos. Sin embargo, la vaguedad en la redacción de las facultades mencionadas del CNE,

¹⁴ Al respecto puede consultarse Caso López Mendoza vs. Venezuela. Sentencia Corteidh de 1 de septiembre de 2011 y, Caso López Lone y otros vs. Honduras. Sentencia Corte idh del 5 de octubre de 2015 en: www.corteihh.org.cr. Consultado 14 febrero 2017.

deja las dudas de si con ellas se puede controlar la ideología de las organizaciones. Todo lo cual cobra una mayor relevancia jurídica e impone una delimitación clara y precisa para la oposición política. Así como la vida de las organizaciones políticas que conformen las antiguas FARC EP y, el que potencialmente conforme el ELN, cuando firmen la paz con el gobierno.

En relación con la Equidad de género, se celebra que en el texto del proyecto de hable de la paridad como criterio para los derechos entre hombres y mujeres en las organizaciones políticas. Pues en la reforma de 2009 y la ley 1475 de 2011, en donde se habló de masa crítica del 30% de participación.

En cuanto al deber de declaración en oposición, independencia o favor del Gobierno, se encuentra que es constitucionalmente admisible, ya que de esta forma puede darse mayor claridad y conocerse de manera pública a los movimientos que decidan hacer oposición al Gobierno. En este sentido, se le exige una carga proporcionada a los partidos y movimientos políticos, en el entendido de que deben estar informados respecto de las propuestas y planes de gobierno presentados por los funcionarios elegidos como cabezas de Gobierno, ya sea a nivel nacional, departamental, municipal o local. Lo anterior es apenas lógico, ya que la declaratoria de oposición debe encontrarse fundada en razones objetivas, ya sea por la ideología de los movimientos o por la visión que tengan respecto de forma de gestión o la dirección en la cual debe ir un Gobierno.

Esta declaración debe ser un acto formal, y debe entenderse que proviene de toda la organización. Esta regla debe enlazarse con la de disciplina de grupo y disciplina parlamentaria. Sin embargo, no se contempla qué pasaría con el funcionario que con su actuación vulnere la declaración de oposición o independencia de su respectiva organización política.

De igual forma, y entendiendo que el ejercicio de la política y los debates y opiniones que surgen en torno a ella son variables, el proyecto de ley consagra la posibilidad de modificación de la declaración política de las organizaciones. Ésta puede hacerse por una vez y debe adelantarse ante la autoridad electoral. Esta medida también resulta constitucionalmente admisible ya que no limita a las organizaciones para modificar su postura respecto del Gobierno respectivo, además de dar la oportunidad a quienes se declaren en independencia o como

organizaciones de Gobierno para modificar su situación y declararse en oposición en caso de que lo consideren necesario.

También es constitucionalmente admisible el establecimiento de un registro de las declaraciones hechas por las organizaciones políticas. Esta medida permite a los ciudadanos conocer el estado de cosas dentro del debate democrático, lo cual facilita la participación de éstos al tener conocimiento previo para acercarse a aquellos movimientos u organizaciones políticas que puedan representar sus intereses en las esferas nacional, departamental, municipal y local.

Por último, dentro de este capítulo vale la pena mencionar la extensión de los efectos y beneficios consagrados en la ley a los partidos y movimientos políticos, así como a los grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales que tengan representación en todos los niveles de la administración. Es decir, que la ley busca cobijar a los grupos que se declaren en oposición no sólo a nivel nacional, sino también departamental, municipal y local.

2.- En el Capítulo II del proyecto de ley se establece un catálogo amplio de derechos en cabeza de las organizaciones políticas. De igual forma se impone un mandato expreso a la promoción de garantías y mecanismos de acciones afirmativas para el acceso de los movimientos y partidos representantes de comunidades indígenas y afrodescendientes a los derechos consagrados en el proyecto de ley. Asimismo, se consagra una medida de financiación para los partidos y movimientos políticos con personería jurídica declarados en oposición lo cual constituye una medida efectiva para reducir las desigualdades que se presentan entre éstos y los partidos y movimientos afines al respectivo Gobierno. En relación con el contenido del derecho a la oposición, además de repetir textualmente lo establecido en el artículo 112 constitucional, el texto del proyecto de ley estatutaria debe llenar su contenido. Es importante señalar qué significado tiene la proposición alternativas políticas, disentir y/o criticar.

Respecto del derecho de acceso a los medios de comunicación, el proyecto de ley prevé medidas suficientes y efectivas para que las organizaciones políticas opositoras puedan hacer uso de estos medios y expresar sus ideas ante la ciudadanía. El establecimiento de estas medidas resulta fundamental, entendiéndose que el acceso a los medios de comunicación es un aspecto de

especial importancia no sólo para el ejercicio de los derechos políticos, sino también de otros catalogados como fundamentales. De igual forma se establece un plazo especial para el suministro de la información que soliciten, otorgando el proyecto de ley 5 días para ello. Todas estas son medidas constitucionalmente admisibles, que contribuyen a aminorar la desigualdad existente entre los movimientos políticos opositores al respectivo Gobierno y los que se declaren como oficiales. Es por eso que deben ser declaradas exequibles, en el entendido de que por medio de estas se cumplen las garantías previstas en la Constitución y en especial se da desarrollo al artículo 112 superior. De igual forma, medidas como la obligación de elegir al menos un miembro principal y uno suplente, pertenecientes a partidos o movimientos de oposición, dentro de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, garantizan que la oposición pueda participar dentro de las diversas esferas de decisión, dando mayor legitimidad a éstas.

En cuanto al derecho de réplica a través de medios similares a los utilizados en la transmisión del mensaje inicial, y de amplia difusión según el alcance territorial, se convierte en una garantía de reducción de la brecha de desigualdad entre las organizaciones opositoras y las oficiales, lo cual contribuye a la realización del derecho fundamental al ejercicio de la oposición política.

3.- El Capítulo III del proyecto de ley consagra a su vez, derechos para las organizaciones políticas que se declaren como independientes, es decir, aquellas que no hacen parte del Gobierno ni de la oposición. A pesar de que el proyecto de ley busca regular los derechos de la oposición política, se adopta una medida de inclusión para las organizaciones independientes, consagrando en el artículo 26 un catálogo de derechos para éstas.

4.- El Capítulo IV del proyecto de ley consagra los mecanismos de protección de los derechos de la oposición. Dentro de éstos se establece la acción de protección de los derechos de oposición, la cual se encuentra regulada en el artículo 28 y se erige como una acción de protección de carácter especial. Esta acción comparte varias similitudes con la tutela, ya que no establece un plazo específico para su ejercicio sino que opta por acudir a un término de inmediatez entre los hechos generadores de la vulneración; prevé un trámite expedito para su resolución; y faculta a la autoridad electoral, competente para su recepción y resolución, para la

adopción de todas las medidas necesarias para el restablecimiento del derecho vulnerado.

Al estudiar la regulación de esta acción puede verse que su contenido se encuentra ajustado a la Constitución. Resulta conveniente el establecimiento de una acción especial y preferente como esta para la garantía del cumplimiento de los derechos al ejercicio de la oposición política, ya que anteriormente no existía en el ordenamiento un mecanismo de carácter ordinaria para la protección de estas garantías. Es por eso que la creación de esta acción contribuye a materializar los derechos reconocidos a la oposición política del país por la Constitución, ya que poco útil resulta la consagración de éstos sin la creación de mecanismos idóneos para hacerlos cumplir.

Por último, se solicita sea declarada la constitucionalidad del proyecto de ley y se realicen las interpretaciones condicionadas con base en los argumentos arriba expuestos para una mejor puesta en marcha y ejercicio de la Oposición en nuestro país.

Cordialmente,



FLORALBA PADRÓN PARDO

C.C. NO. 50917355 DE MONTERÍA

T.P. 111.903 DEL CSJ