REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
-Sala Plena-

SENTENCIA C-018 de 2018

Referencia: Expediente RPZ-004

Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 03/17 Senado–006/17 Cámara, "*Por medio del cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes*"

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., cuatro (04) de abril de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Plena de la Corte Constitucional (en adelante, la "Corte"), en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 153 de la Constitución y en el literal (k) del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016 (en adelante, el "AL 01/16"), el Secretario General del Senado de la República de Colombia, mediante oficio SL.CS-192-2017, de fecha veintiocho (28) de abril de 2017, recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día tres (3) de mayo de 2017, remitió el proyecto de ley estatutaria PL No. 03/17 Senado–006/17 Cámara "*Por medio del cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes*" (en adelante, el "PLE Estatuto de la Oposición Política" o "PLE Estatuto de la Oposición" o "PLEEO").

El día tres (3) de mayo de 2017, reunida en sesión ordinaria la Sala Plena de la Corte, se llevó a cabo el sorteo del asunto y le correspondió al Magistrado Alejandro Linares Cantillo, a quien se le remitió el expediente correspondiente mediante oficio de la Secretaría General de la Corte de fecha cinco (5) de mayo del mismo año.

De conformidad con lo dispuesto en el literal (k) del artículo 1º del AL 01/16 y el numeral 1 del artículo 1º del Decreto Ley 121 de 2017 "*por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991*", la Corte mediante auto de fecha diez (10) de mayo de 2017 asumió el conocimiento de la revisión de constitucionalidad del PLE Estatuto de la Oposición Política (en adelante, el "Auto de Conocimiento"). Así mismo, con base en las competencias previstas en el artículo 10 del Decreto 2067 de 1991, así como en el numeral 1 del artículo 1º del Decreto Ley 121 de 2012, y ante la necesidad de verificar el procedimiento surtido por el PLE Estatuto de la Oposición Política durante su trámite en el Congreso de la República, el Magistrado sustanciador, en el numeral segundo del Auto de Conocimiento, decretó la práctica de algunas pruebas, consideradas necesarias, para ser valoradas antes de continuar el juicio constitucional.

El Magistrado sustanciador dentro del término legal previsto, valoró las pruebas recibidas, y como resultado de dicho proceso, profirió sendos autos de fecha dieciocho (18) de mayo, treinta (30) de mayo, nueve (09) de junio, veintiuno (21) de junio y cuatro (4) de julio, todos del año 2017, en los cuales solicitó pruebas adicionales necesarias para adelantar el control de constitucionalidad del PLE Estatuto de la Oposición Política, al constatar la falta de algunas gacetas correspondientes a las actas referentes al procedimiento legislativo. Así mismo, en dichos autos dispuso conforme a lo resuelto en la sentencia C-174 de 2017 que los términos procesales no correrían hasta tanto fuesen allegadas integralmente las pruebas decretadas por la Corte en el Auto de Conocimiento, en el Auto de Pruebas 18 de mayo, en el Auto de Pruebas de 30 de mayo, en el Auto de Pruebas 9 de junio, en el Auto de Pruebas 21 de junio y en el Auto de Pruebas del 4 de Julio.

De conformidad con lo dispuesto en los numerales 3 y 4 del artículo 1 del Decreto Ley 121 de 2017, vencido el término probatorio el Magistrado sustanciador, tras valorar el material probatorio, mediante auto de fecha diecisiete (17) de julio de 2017, en seguimiento a lo dispuesto en el Auto de Conocimiento ordenó por medio de la Secretaría General de la Corte, correr traslado al Procurador General de la Nación, fijar en lista el proceso para efectos de las intervenciones ciudadanas, y comunicó de la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que intervinieran, de considerarlo pertinente, durante el término de fijación en lista.

Así mismo, se invitó a participar en el proceso, por medio de la Secretaría General de la Corte, a las siguientes entidades y personas, para que de considerarlo pertinente, presentaran su escrito de intervención:

(i) Al Departamento Nacional de Planeación, al Consejo Nacional Electoral, a la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la Superintendencia de Industria y Comercio.

(ii) A los representantes del: Partido Centro Democrático, Partido Liberal Colombiano, Partido Conservador Colombiano, Partido Social de Unidad Nacional –Partido de la U, Partido Cambio Radical, Partido Alianza Verde, Partido Polo Democrático Alternativo, Partido Opción Ciudadana, Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia -Aico, Partido Alianza Social Independiente –ASI, Movimiento Mira, Partido Unión Patriótica –UP y al Movimiento Alternativo Indígena y Social –MAIS.

(iii) A la Autoridad Nacional de Televisión, a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, a ANDESCO, a la Agencia Nacional del Espectro y a la Sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia – RTVC.

(iv) A la Misión de Observación Electoral, al Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes, a Transparencia por Colombia, al *Institute for Multiparty Democracy*, al Observatorio de Construcción de Paz de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, al Observatorio para la Libertad de Expresión de la Universidad del Rosario, al Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, al Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita y a Congreso Visible.

(v) A la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, al Colectivo de Abogados "*José Alvear Restrepo*" y a la Corporación Excelencia en la Justicia.

(vi) A los profesores y académicos Jaime Castro, Hernando Yepes Arcila, Juan Carlos Esguerra Portocarrero, Humberto Antonio Sierra Porto, Iván Orozco Abad, Francisco Gutiérrez Sanín y Alejo Vargas Velásquez, así como a los Decanos de las Facultades de Ciencias Políticas y de Derecho de la Universidad de los Andes, Universidad Externado de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Sergio Arboleda, Universidad Libre de Colombia, Universidad de La Sabana, Universidad del Norte, Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad EAFIT y Universidad del Rosario.

Cumplidos los trámites previstos en el literal (k) del artículo 1º del AL 01/16 y el numeral 1 del artículo 1º del Decreto Ley 121 de 2017, procede la Corte a adelantar el estudio oficioso y definitivo del PLE Estatuto de la Oposición, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

A. TEXTO DEL PLE ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA

En razón a la extensión del PLE Estatuto de la Oposición que se revisa, el articulado se transcribirá en el análisis de cada uno de sus artículos en la sección II.G.

B. INTERVENCIONES

Dadas las numerosas intervenciones recibidas y los conceptos de los expertos, inicialmente, se presentará un resumen general del sentido de las mismas[1]. Las intervenciones que plantean vicios de procedimiento en su formación y otras objeciones al procedimiento legislativo, serán incorporadas en la sección II.C siguiente, previo a la realización de dicho control por vicios de procedimiento; y las que aluden al contenido material en el articulado del PLEEO específicamente, se irán comentando de manera previa al estudio del precepto respectivo.

	Exequibilidad	Exequibilidad condicionada	Inexequibilidad
Intervenciones oficiales	▪ Presidencia de la República (procedimiento legislativo, requisitos del AL 01/16, y análisis material) ▪ Registraduría Nacional del Estado Civil – Intervención del Registrador Delegado en lo Electoral (procedimiento legislativo y análisis material)[2] ▪ Defensoría del Pueblo solicita la exequibilidad (salvo Art. 31, ver columna a la derecha)	Defensoría del Pueblo solicita la exequibilidad condicionada en el Art. 31[3] (requisitos del AL 01/16, y análisis material)	N/A

[1] Dentro del período de intervenciones, se recibió comunicación de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, manifestando no tener facultades para intervenir en el presente asunto (ver cuaderno principal folio 141). En el mismo sentido, de forma extemporánea, se recibió concepto de la Agencia Nacional del Espectro.

[2] El interviniente aporta el libro "Oposición Política en Colombia – completar la Democracia y Garantizar la Paz.", de Juan Fernando Londoño, el cual fue producto de su investigación para el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

[3] "*[b]ajo el entendido que la función particular de rendir un informe al Congreso dictada en la norma se subsumiría dentro de la función constitucional genérica del artículo 282 de la Constitución" y "Exhorte al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que en el presupuesto general de la Nación se incluyan partidas presupuestales suficientes a fin de garantizar la viabilidad en la ejecución de las nuevas funciones asignadas a la Defensoría del Pueblo, contenidas en el parágrafo del artículo 31 (...)*". Ver, folio 317 del cuaderno principal.

	Exequibilidad	Exequibilidad condicionada	Inexequibilidad
Intervenciones de organizaciones internacionales	Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) (análisis material) (salvo Arts. 16 y 22, ver columnas a la derecha)	NIMD solicita la exequibilidad condicionada del Art. 16, en el sentido que el acceso se encuentra sometido a las restricciones de que trata el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011 (según modificado)	NIMD solicita la inexequibilidad de los primeros dos incisos del Art. 22, por reserva de ley orgánica
Intervenciones académicas	▪ Pontificia Universidad Javeriana (análisis material)	Universidad Externado de Colombia solicita la exequibilidad condicionada en el Art. 5[4]. (análisis material)	N/A
Intervenciones ciudadanas	▪ Voces de Paz y Reconciliación (requisitos del AL 01/16, y análisis material) ▪ Misión de Observación Electoral – MOE (requisitos del AL 01/16, y análisis material), salvo Arts. 6 y 8 –ver columnas a la derecha ▪ Comisión Colombiana de Juristas (análisis material) ▪ Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (procedimiento legislativo y análisis material) ▪ Juan Fernando Londoño (análisis material), salvo Art. 28 –ver columna a la derecha	MOE solicita exequibilidad condicionada en el Art. 8[5]	▪ MOE solicita inexequibilidad de la sanción prevista en el Art. 6[6] ▪ Juan Fernando Londoño solicita la inexequibilidad del Art. 28[7]
Intervenciones extemporáneas	▪ Departamento Nacional de Planeación (requisitos del AL 01/16 y análisis material) ▪ Clínica Jurídica en Derechos Humanos de la Universidad Santiago de	N/A	Registraduría Nacional del Estado Civil –Concepto presentado por apoderado especial[8], solicita la inexequibilidad respecto de lo previsto en el Art. 26[9]

[4] "*(…) Sin embargo, la vaguedad en la redacción de las facultades mencionadas del CNE [principio de pluralismo político] deja las dudas de si con ellas se puede controlar la ideología de las organizaciones*". Ver, folio 231 y 232 del cuaderno principal. Adicionalmente, en las consideraciones de la intervención, expone la representante de la Universidad Externado de Colombia la necesidad de adecuar la legislación en derecho parlamentario y la legislación electoral. En relación con el primero, se refiere a la necesidad de desarrollar la figura de las bancadas, y en lo que tiene que ver con los temas electorales, al establecimiento de reglas que promuevan el desarrollo de las campañas y financiación en clave de las organizaciones y no, para los miembros individualmente considerados. Ver, folios 219 y siguientes del cuaderno principal.

[5] "*En el sentido de entender que la declaración de oposición, independencia o gobierno debe ser el resultado de un proceso amplio al interior de las organizaciones, que garantice el pluralismo y la participación efectiva de todos los afiliados*". Ver, folio No. 171 del cuaderno principal.

[6] Ver, folio 181 y siguientes del cuaderno principal.

[7] El interviniente solicita a esta Corte que declare la inexequibilidad del artículo 28 del proyecto de ley estatutaria, por ser contrario a los artículos 40, 86, 112, 229 y 265 de la Constitución Política.

[8] James Alexander Lara Sánchez.

[9] "*[n]o se garantizan los mismos derechos de las organizaciones políticas declaradas en oposición al gobierno de turno y las que se consideren independientes*". Ver, folio 410 del cuaderno principal. O en su defecto, proceder a la declaratoria de la exequibilidad condicionada, en el sentido de que las organizaciones políticas declaradas en independencia tienen los mismos derechos que las que lo hicieran en oposición al Gobierno Nacional.

	Exequibilidad	Exequibilidad condicionada	Inexequibilidad
	Calí (procedimiento legislativo y análisis material)		

C. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación intervino con el fin de solicitarle a la Corte declarar la exequibilidad del proyecto objeto de revisión. Dividió su intervención en tres apartados: (i) análisis de la competencia del Congreso para aprobar proyectos de ley estatutaria al amparo del Procedimiento Legislativo Especial previsto en el AL 01/16; (ii) procedimiento de formación de la ley; y (iii) estudio material de la totalidad del PLE Estatuto de la Oposición. El concepto del Ministerio Público se irá incorporando en la medida en que se vaya refiriendo al asunto en estudio, bien se trate de los cuestionamientos de relacionados con los vicios de procedimiento en su formación o, de los de fondo.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. De conformidad con lo dispuesto en el literal (k) del artículo 1 del AL 01/16, corresponde a la Corte realizar el examen de constitucionalidad de los proyectos de ley aprobados con base en el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz (en adelante, "Procedimiento Legislativo Especial"). Por tratarse de un proyecto de ley de naturaleza estatutaria, la norma indicada menciona que el examen de constitucionalidad debe realizarse de conformidad con lo establecido en el artículo 153 de la Constitución. Este artículo establece que le corresponde a la Corte la revisión previa de los proyectos de ley estatutaria. Esta misma facultad se encuentra consagrada en el numeral 8 del artículo 241 de la Constitución. El procedimiento para el ejercicio de la facultad antes señalada, se encuentra previsto en el Decreto 121 de 2017, el cual adicionó el Decreto 2067 de 1991.

B. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

2. Según lo previsto en los artículos 153 y 241 numeral 8 de la Constitución, el examen de constitucionalidad que le corresponde realizar a la Corte respecto de los proyectos de ley estatutaria es integral, por cuanto debe realizarse "*tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación*". Por lo tanto, le corresponde a la Corte, por una parte, analizar si durante el trámite del PLE Estatuto de la Oposición se respetaron las normas que regulan el procedimiento de aprobación de este tipo de iniciativas legislativas. Como se mostrará más adelante (ver *infra*, numerales 72 a 110), las normas a las que debió sujetarse el PLE Estatuto de la Oposición están conformadas por (i) las disposiciones generales que regulan el trámite legislativo (artículos 157 a 169

de la Constitución); (ii) las disposiciones aplicables específicamente a los proyectos de ley estatutaria (artículo 153 de la Constitución); (iii) las propias Procedimiento Legislativo Especial (artículo 1 del AL 01/16); y (iv) las disposiciones aplicables previstas en la Ley 5ª de 1992[10].

3. Con base en lo anterior, la Corte procederá a analizar: (i) en primer lugar, se determinará si en el trámite legislativo del PLEEO se respetaron las reglas aplicables a dicho procedimiento; para el efecto se transcribirán y se especificarán los asuntos relacionados con los vicios de procedimiento en su formación (sección II.C); y (ii) de superar el examen anteriormente mencionado, en segundo lugar, se procederá con el análisis del contenido material del PLE Estatuto de la Oposición (secciones II -D, E, F, G); lo anterior, con el fin de verificar si el mismo se ajusta al ordenamiento superior.

Como se mencionó anteriormente, las intervenciones ciudadanas y los conceptos de los expertos, serán incorporados según la pertinencia que revisten para el aspecto de los vicios de procedimiento o el contenido material en la evaluación que realiza la Corte. La relación de expresiones ciudadanas y de expertos, se hará de manera sucinta atendiendo el número de los documentos allegados.

C. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SURTIDO EN EL PLE ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN

4. Para proceder al examen de los vicios de procedimiento en la formación del PLEEO anunciado, la Corte dividirá este análisis en dos secciones. En la primera evaluará si se cumplían los requisitos que permitían al Congreso de la República tramitar el PLE Estatuto de la Oposición mediante el Procedimiento Legislativo Especial. Posteriormente, se analizará el trámite legislativo que surtió la iniciativa.

Competencia del Congreso de la República para tramitar el PLE Estatuto de la Oposición, a través del Procedimiento Legislativo Especial, regulado en el AL 01/16

Intervenciones oficiales

a. *Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República*[11]

5. Con relación a este asunto, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, señala que el análisis del procedimiento legislativo lo realizará en dos partes, para referirse primero a la conexidad del asunto abordado en el PLE Estatuto de la Oposición con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto

[10] El inciso final del AL 01/16, prevé que "*En lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República*".
[11] Intervención suscrita por Claudia Isabel González Sánchez, en calidad de Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República.

y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, el "Acuerdo Final"), para luego sí proceder al análisis del trámite que este surtió al interior del Congreso.

6. Así, con relación a la conexidad del PLE Estatuto de la Oposición con el Acuerdo Final, recuerda que, según el artículo 1 del AL 01/16, solo pueden tramitarse mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz los proyectos que tengan por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final.

7. Agrega que la norma bajo análisis tiene conexidad estricta desde el punto de vista procedimental, ajustándose así a lo establecido en la sentencia C-408 de 2017 acerca de los criterios para tramitar de manera válida un proyecto de ley o de acto legislativo mediante el Procedimiento Legislativo Especial. Adicionalmente, la interviniente afirma que el PLE Estatuto de la Oposición cumple también con lo que denomina "*juicio de finalidad*", pues en su opinión el propósito de dicho proyecto no es otro que desarrollar un componente preciso mencionado en el Acuerdo Final. Agrega que, por lo anterior, debe concluirse que "*[l]os contenidos normativos del proyecto de ley no son, por ende, fortuitos o aleatorios, sino desarrollo preciso de obligaciones adquiridas en virtud del Acuerdo Final*".

8. Argumenta la interviniente que el PLE Estatuto de la Oposición cumple la conexidad exigida con el Acuerdo Final, ya que desarrolla su punto 2, denominado "*Participación política: apertura democrática para construir la paz*", del cual hace parte, en el punto 2.1.1.1 el "*Estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política*". A continuación, argumenta que el proyecto revisado cumple con el requisito de conexidad, pues en el punto 2.1.1.1 consta expresamente el compromiso de adoptar un estatuto en el que se reconozcan las garantías para el ejercicio de la oposición política. Adicionalmente, en ese mismo punto se estableció la conformación de una comisión para definir los lineamientos del estatuto de garantías para los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición y señaló que sobre la base de esos lineamientos el Gobierno nacional tendría el deber de elaborar un proyecto de ley.

9. Resalta también que en el punto 6.1.10 que establece el cronograma de implementación normativa en el corto plazo (esto es, durante los doce meses siguientes a la firma del Acuerdo Final), se menciona la "*ley y/o normas de desarrollo sobre participación política*". Concluye que lo anterior refleja que el PLE Estatuto de la Oposición es una norma instrumental para la implementación del Acuerdo Final. El fundamento de este punto es explicado en los siguientes términos:

> "*Por todos es sabido que uno de los ejes centrales de las conversaciones que llevaron a la firma del Acuerdo Final y el consecuente fin del conflicto armado, es la posibilidad de que las FARC, una vez desmovilizadas y hecho su tránsito a la legalidad, participen en política en igualdad de condiciones con otras fuerzas. No de otra manera puede entenderse este aspecto y es así como fue interpretado*

> *por el Gobierno: como una lucha de origen político, para cuya finalización era necesario llegar a acuerdos con los combatientes de las FARC en varios puntos esenciales, como el que aquí se busca desarrollar normativamente y es el de las garantías para ejercer la oposición política, partiendo del supuesto de que, en su condición de excombatientes, podrán entrar a la escena política desde la legalidad*".

10. En virtud de este acuerdo, tal comisión fue creada, y, a partir de junio de 2016, se reunió en diecisiete (17) oportunidades. Después de esas reuniones, fueron nombrados unos delegados para traducir los lineamientos de las reuniones en un proyecto de articulado, lo que se realizó durante cuatro (4) sesiones. Finalmente, el veinticinco (25) de enero de 2017 se llevó a cabo un evento con la participación de expertos, académicos y organizaciones sociales para socializar y debatir el proyecto. El resultado de todas estas sesiones fue el mismo PLE Estatuto de la Oposición, radicado en el Congreso y finalmente aprobado.

11. Añadió que el Acuerdo Final representa una oportunidad real para fortalecer la democracia, generando, entre otras cosas, garantías suficientes para la oposición. Menciona que este propósito es compatible con la Constitución, la cual gira en torno al pilar de la democracia y la participación ciudadana, reconocido de manera particular en los artículos 40, 112, 259, 375 y 377 de la Constitución. Para ello, se acordó crear una comisión que pudiera definir los lineamientos del estatuto de la oposición, convocando a todos los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, así como a agrupaciones políticas representativas de la oposición, a dos representantes de las FARC, a voceros de organizaciones y movimientos sociales representativos, miembros de la academia y a personas expertas.

Intervenciones de organizaciones internacionales

a. Netherlands Institute for Multiparty Democracy[12]

12. En relación con la importancia de la oposición política en la construcción de una paz estable y duradera, destacan que se desprende no solo de lo acordado por las partes en el punto 2 del Acuerdo Final, sino del hecho que el respeto efectivo de los derechos y garantías de la oposición política constituye un elemento central a través del cual generalmente se ha explicado el surgimiento del conflicto armado en el país, por lo que un ejercicio efectivo de la oposición evidencia la consolidación del respeto por la diferencia, el pluralismo, la inclusión y la diversidad política, características necesarias para la consolidación de la democracia y la construcción de paz[13].

Intervenciones académicas

[12] Intervención suscrita por Ángela Rodríguez, en calidad de representante legal y apoderada judicial de la sucursal en Colombia del *Netherlands Institute for Multiparty Democracy*.
[13] Ver, Cuaderno principal, folios 157A y siguientes.

a. *Universidad Externado de Colombia*[14]

13. En la intervención suscrita por la Universidad Externado de Colombia se señala 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* [por lo que] *no se puede pensar una paz sin derecho y garantías plenas a la representación política* [y en consecuencia] *celebramos esta oportunidad histórica de desarrollar y configurar un derecho que ha estado en espera de configuración legislativa completa desde 1991*"[15].

14. Determinado lo anterior, destacan que "*Colombia no es el único país del mundo en el cual se han adelantado proceso[s] 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*"[16]. En esa medida, ponen de presente diferentes escenarios de superación de conflicto durante el siglo XX (El Salvador en 1991, Sudáfrica en 1994, Guatemala en 1996 e Irlanda en 1998) y el siglo XXI (Sierra Leona en 2002, Angola en 2002, Nepal en 2006, Indonesia en 2006, Burundi en 2008, Sudán en 2011 y Filipinas en 2014) en los que se ha garantizado la participación política de diferentes actores.

15. Así mismo, se argumenta en la mencionada intervención que el PLE Estatuto de la Oposición desarrolla el punto 2 del Acuerdo Final, siguiendo de manera específica el numeral 2.1.1.1 del mismo, señalando además que "*el proyecto de ley cumplió con todos los requisitos formales para su aprobación [por lo que] no se encuentra ningún vicio en el procedimiento de elaboración, que tenga la entidad de tachar la constitucionalidad del proyecto de ley*"[17]. Asimismo, se señala 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*"[18].

b. *Pontificia Universidad Javeriana*[19]

16. Afirma el interviniente que el establecimiento de reglas en el ejercicio de la oposición, "*permitirá hacer más claras las opciones y posiciones de las fuerzas políticas para los ciudadanos, incentivará la participación ciudadana y hará más responsables a las organizaciones partidistas y actores políticos con relación a sus propuestas políticas en los diferentes niveles territoriales*".

[14] Intervención suscrita por Floralba Padrón Pardo, en calidad de docente investigadora y miembro del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia.
[15] Ver, Cuaderno principal, folio 223.
[16] Ver, Cuaderno principal, folio 224.
[17] Ver, Cuaderno principal, folio 229.
[18] Ver, Cuaderno principal folio 229.
[19] Intervención suscrita por Luis Fernando Múnera Congote, en calidad de Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

17. Destaca el enfoque de una paz territorial, la cual se construye con una participación ascendente, desde los niveles locales a los nacionales, posibilitando la solución de conflictos a través de los mecanismos instituidos. En ese sentido, reitera que el ejercicio de la oposición contribuirá a edificar una cultura de rendición de cuentas que en efecto fortalecerá el sistema político.

Intervenciones ciudadanas

a. *Misión de Observación Electoral*[20]

18. En la intervención de la Misión de Observación Electoral (en adelante, "MOE"), se manifestó que el PLEEO guarda estrecha relación con el punto 2.1.1.1 del Acuerdo Final, por lo que debe concluirse que cumple con el requisito de conexidad exigido por el AL 01/16.

b. *Voces de Paz y Reconciliación*[21]

19. La agrupación política Voces de Paz y Reconciliación intervino en el proceso de referencia, solicitando la declaratoria de exequibilidad del PLE Estatuto de la Oposición.

20. En su intervención, comienzan por señalar que para la construcción del proyecto de ley "*se surtieron todas las etapas contempladas en el numeral 2.1.1.1 del Acuerdo final*"[22], destacando que en los escenarios de discusión que dieron lugar a la elaboración del proyecto de ley estuvieron presentes los representantes de partidos políticos de las comunidades étnicas. En esa medida, sostienen que el PLE Estatuto de la Oposición, en tanto promueve la posibilidad de ejercer la oposición, criticar o plantear propuestas alternativas al Gobierno y establece una serie de derechos que buscan garantizar unas condiciones equitativas mínimas para la lucha por el acceso y ejercicio de los poderes públicos, "*está consagrado en el Acuerdo Final como una medida necesaria para garantizar la ampliación de la democracia, la construcción de la paz con justicia social y la reconciliación nacional*"[23].

21. Sumado a lo anterior, tras realizar un recuento de la violencia relacionada con la oposición política en el país, los intervinientes resaltan que el Acuerdo Final generó unas condiciones para la creación de un estatuto de la oposición que desarrollara los postulados constitucionales, hecho que fue aprovechado por las diferentes fuerzas políticas del país para tramitar un proyecto de ley que lograra "*integrar las propuestas de las organizaciones políticas a la vez que decididamente se resuelve por impedir que se repita la exclusión política, la*

[20] Intervención suscrita por Camilo Alejandro Mancera Morales, en calidad de Coordinador del Observatorio de Justicia Electoral de la Misión de Observación Electoral.
[21] Intervención suscrita por Francisco Javier Toloza Fuentes y Jairo Andrés Rivera Henker, en calidad de voceros de la agrupación política Voces de Paz y Reconciliación.
[22] Ver, Cuaderno principal, folio 237.
[23] Ver, Cuaderno principal, folio 238.

ausencia de derechos y garantías a la integridad de quienes ejercer la necesaria lucha democrática en el país"[24].

22. Por último, destacan que la aprobación del PLE Estatuto de la Oposición "*no sólo se deriva del mandato generado en el numeral 2.1.1.1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, sino que además es producto de un mandato generado desde su expedición por el artículo 112 de la Constitución*"[25]. En ese sentido, enfatizan en el hecho que el proyecto de ley se desarrolla en el marco de los principios constitucionales, con un carácter democratizador y pluralista y extendiendo derechos como el de la libertad de expresión[26].

c. *Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes del Estado*[27]

23. A manera introductoria, afirman que con la implementación del Acuerdo Final el país ha iniciado un "*camino de reconocimiento de los impactos negativos de un sistema político cerrado a la oposición, donde la criminalidad del Estado a través de la violencia socio-política ha sido la nota dominante a la hora de explicar la vulneración de los derechos de todos aquellos que han acudido a la arena política para expresar un modelo político y de país alternativo*". Por ello, consideran que el PLE Estatuto de la Oposición es un paso para que en Colombia se den a conocer opciones alternativas de poder.

24. Con todo, advierten que aunque el PLE Estatuto de la Oposición es un avance significativo hacia el reconocimiento de visiones políticas alternativas y hacia la apertura democrática, debería complementarse con "*una transformación y compromiso de todas las autoridades del Estado*", que incluye, entre otras, la reformulación de la fuerza pública para la paz o la modificación de las estructuras de inteligencia del Estado que han sido parte de la persecución a la oposición política.

25. Respecto de la conexidad del PLE Estatuto de la Oposición con el Acuerdo Final, señalan que en el punto 2 de este último se acordó la facilitación de nuevos partidos políticos, que debían ser dotados de las suficientes garantías para el ejercicio de la oposición. Explican que lo anterior es muestra de la intención de dotar de garantías al grupo guerrillero de las FARC-EP para que comience el tránsito a la vida civil para ejercer la oposición a través de las vías legales. Agregan que en todo caso las garantías a la oposición no se limitan al grupo de las FARC-EP, sino que se extienden a movimientos sociales que

[24] Ver, Cuaderno principal, folios 238 - 241.
[25] Ver, Cuaderno principal, folio 243.
[26] Ver, Cuaderno principal, folios 241-242. Por ello, señalan de manera precisa que los artículos 13, 14, 15, 16, 17 y 18 deben verse como un desarrollo fiel de los postulados del artículo 112 Superior y que el proyecto de ley, en su totalidad, debe ser declarado exequible.
[27] Intervención suscrita por Jomary Ortegón Osorio –Presidenta de la Corporación; José Jans Carretero Pardo, abogado de la Corporación; y Soraya Gutiérrez Arguello como vocera del MOVICE.

adoptan posturas críticas frente al Gobierno, por lo que ese aspecto también se incluyó en el Acuerdo Final.

26. Sostienen que, atendiendo a los mencionados propósitos, en el Acuerdo Final las partes pactaron que se crearía un estatuto de la oposición, que sería desarrollo del artículo 112 de la Constitución, y mecanismos de protección para las organizaciones sociales, con el fin de que puedan ejercer libremente sus derechos. Con base en lo expuesto, concluyen las intervinientes: "*Garantizar el ejercicio de la oposición política en un escenario de transición democrática en el que se corre el riesgo de estigmatización de una organización política proveniente de las FARC-EP que haga un tránsito a la vida civil es uno de los objetivos centrales de múltiples consideraciones del Acuerdo de Noviembre. Justamente, en esa misma medida, este Estatuto de la oposición logra incorporar herramientas al ordenamiento colombiano para la realización de este objetivo, con lo cual el vínculo se acentúa*".

Intervenciones extemporáneas

a. Departamento Nacional de Planeación[28]

27. El interviniente parte de la base de que oposición política, en el contexto del proyecto de ley estatutaria, debe entenderse como aquella que se limita al ejercicio parlamentario de organizaciones políticas que se declaran, expresamente, contrarias al Gobierno. Tal precisión la encuentra importante, en la medida que define a que ámbitos y sujetos se circunscribe la norma.

28. En ese orden, señala que del articulado del PLEEO es posible identificar dos grandes bloques de garantías para el ejercicio de la oposición, cuyo impacto sobre la construcción de una paz estable y duradera puede ser de distinta naturaleza: *garantías institucionales y garantías de seguridad*. En cuanto a las primeras, explica que se encuentran contenidas en el artículo 11 del PLEEO, las cuales en su conjunto procuran condiciones de igualdad para los partidos políticos que no hacen parte del Gobierno, así como contribuyen al mantenimiento de la estabilidad de los regímenes democráticos. Con relación a las segundas, las garantías de seguridad corresponden a la protección de los derechos a la vida e integridad de todos los ciudadanos, independientemente de su filiación política, lo cual, a juicio del interviniente, se relaciona de manera simbiótica con la construcción de una paz estable y duradera.

Concepto de la Procuraduría General de la Nación

29. Con relación a la competencia del Congreso de la República para tramitar el PLEEO a través del Procedimiento Legislativo Especial, intervino el señor Procurador General de la Nación, quien considera que en el presente caso deben cumplirse tres criterios para que se considere que el Congreso tiene competencia

[28] Intervención suscrita por Luis Carlos Vergel Hernández, en calidad de apoderado especial del Departamento Nacional de Planeación.

para proferir normas con base en dicho Procedimiento Legislativo Especial. En opinión del Procurador, en el presente caso, los tres criterios se verifican.

30. Así, el primer criterio se relaciona con la vigencia del AL 01/16, respecto del cual recuerda que la Corte Constitucional (en las sentencias C-699 de 2016 y C-160 de 2017) ha concluido que el requisito que condicionaba su vigencia efectivamente ocurrió.

31. El segundo criterio se relaciona con el lapso dentro del cual puede un proyecto de ley o de acto legislativo ser tramitado a través del Procedimiento Legislativo Especial. Resalta que, según el AL 01/16, ese lapso comprende los seis meses siguientes a la vigencia de la mencionada norma, prorrogable por seis meses más. Sostiene que se verifica este criterio pues el informe de conciliación del PLE Estatuto de la Oposición fue aprobado el veintiséis (26) de abril de 2017, mientras que el AL 01/16 entró en vigencia el primero (1º) de diciembre de 2016.

32. El tercer criterio tiene que ver con los fines que deben perseguir las normas que sean tramitadas mediante el Procedimiento Legislativo Especial. Esos fines, a su juicio, son dos: "*facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final*" y "*ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto*". De acuerdo con la vista fiscal, es necesario que se analice una conexidad estricta entre las normas aprobadas mediante ese procedimiento y las dos finalidades mencionadas, debido a que el Procedimiento Legislativo Especial es excepcional y transitorio. Explica que, dado que el AL 01/16 condicionaba su vigencia a la refrendación popular, debe entenderse que no es posible aplicar esta norma para asuntos que no fueron refrendados. Precisa que la anterior restricción no implica que los contenidos que no están expresos en el Acuerdo Final no puedan ser objeto de una norma tramitada a través del Procedimiento Legislativo Especial, pues en ocasiones se requiere "*considerar aquellos elementos sistemáticamente necesarios para armonizar o viabilizar la implementación de los contenidos del Acuerdo de Paz*".

33. Hechas estas precisiones, la Procuraduría afirmó que en PLE Estatuto de la Oposición tiene conexidad estricta con el Acuerdo Final, particularmente con el punto 2, relativo a la "*participación política y apertura democrática para construir paz*", el cual señala que es necesario abrir espacios políticos para otorgar mayores garantías a quienes ejerzan la oposición política. Señala que ese aspecto es desarrollado con más detalle en el punto 2.1, en el que se acordó darle alcance al artículo 112 de la Constitución, por lo que no se definieron aspectos específicos sobre el contenido de las garantías de la oposición política. Para la Procuraduría, las disposiciones del Acuerdo Final "*[d]esarrollan 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*".

34. Además del estudio reseñado, la Procuraduría indicó que, en su opinión, en el control de las normas aprobadas mediante el Procedimiento Legislativo Especial no es procedente realizar un estudio de la estricta necesidad de la medida, pues tal criterio tiene sentido para el control de los decretos aprobados con base en el AL 01/16 por no ser expedidos mediante el órgano de representación democrático.

35. Asimismo, señaló la Procuraduría que debe la Corte pronunciarse sobre el procedimiento "*pre-legislativo*" establecido en el Acuerdo Final para la elaboración del Estatuto de la Oposición. Explica que en el punto 2.1.1.1 se decidió la creación de una comisión, a la cual se le otorgó el mandato de definir los lineamientos de dicho Estatuto. Menciona la Procuraduría que, según consta en las Gacetas del Congreso No. 104 y 106 de 2017, ese procedimiento fue respetado, pero considera que en todo caso la Corte debe explicar si el incumplimiento de procedimientos de este estilo tiene la virtualidad de viciar la constitucionalidad de un acto legislativo o una ley. La Procuraduría menciona que, en su opinión, aunque el Acuerdo Final no modificó (pues no puede hacerlo) los trámites legislativos, la omisión de tales procedimientos podría implicar la vulneración del requisito de conexidad de la norma que no los hubiera tenido en cuenta, pues implicaría que ella no está de acuerdo con lo preceptuado en el Acuerdo Final.

Consideraciones de la Corte

36. Según lo señala el literal (a) del artículo 1 del AL 01 de 2016, solo podrán ser tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial los proyectos de acto legislativo y de ley que tengan 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*". Esa misma norma establece que dicho procedimiento tendrá una vigencia de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia del AL 01/16, lapso que podrá prorrogarse por otro tanto por decisión del Gobierno Nacional.

37. Por lo anterior, debe la Corte analizar si el PLE Estatuto de la Oposición (i) fue aprobado en el señalado lapso; y (ii) persigue el mencionado objeto, pues ello es indispensable para activar el Procedimiento Legislativo Especial, que fue el utilizado para la tramitación de esta iniciativa legislativa. Se trata de un análisis previo al estudio de la constitucionalidad del procedimiento legislativo, pues solo tiene sentido evaluar si se cumplieron las reglas propias del Procedimiento Legislativo Especial cuando se haya determinado que el Congreso de la República estaba habilitado para activar esta vía legislativa.

38. Así, con relación a la vigencia del Procedimiento Legislativo Especial, conviene recordar que el artículo 5 del AL 01/16 condicionó su entrada en vigencia a la refrendación del Acuerdo Final, lo cual, según la Corte Constitucional, ocurrió el veintinueve (29) y treinta (30) de noviembre de 2016, por lo cual, se entiende que el Procedimiento Legislativo Especial estuvo

vigente a partir del primero (1º) de diciembre de ese mismo año[29]. Teniendo en cuenta que la iniciativa estudiada fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 32 del primero (1º) de febrero de 2017 y su informe de conciliación fue aprobado por las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el veintiséis (26) de abril de 2017[30], concluye la Corte que el criterio temporal establecido en el AL 01/16 se verificó en el presente caso.

39. Ahora bien, respecto de la conexidad de los proyectos de acto legislativo y de ley con el Acuerdo Final que habilita el uso del Procedimiento Legislativo Especial, en la sentencia C-408 de 2017 sostuvo la Corte lo siguiente:

> "*[l]os proyectos de ley y de acto legislativo que pueden ser válidamente tramitados a través del procedimiento legislativo especial, son aquellos que estén dirigidos a la implementación del Acuerdo Final. Esta condición exige, en consecuencia, que se compruebe la conexidad entre el asunto objeto de regulación y dicho acuerdo, pues de lo contrario el uso del mecanismo legislativo excepcional resultaría inválido, al regular asuntos ajenos al ámbito competencial previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016*".

40. En esa misma decisión, explicó la Corte que la relación entre el asunto tramitado mediante el Procedimiento Legislativo Especial y el Acuerdo Final era calificada, ya que debía cumplir con determinadas características: debía ser *objetiva*, pues el contenido del proyecto de ley o de acto legislativo debía tener un contenido verificable con el Acuerdo Final; debía ser *estricta*, en la medida en que su finalidad tenía que ser la implementación del Acuerdo Final; y debía ser *suficiente*, por cuanto la vinculación entre el asunto tramitado mediante ley o acto legislativo y el Acuerdo Final debía ser estrecha. Pasa entonces a analizar si esta relación o conexidad existe entre el PLE Estatuto de la Oposición y el Acuerdo Final.

41. Como lo señalaron distintas intervenciones, advierte la Corte que el PLE Estatuto de la Oposición está relacionado con contenidos del Acuerdo Final, particularmente con su punto 2. Este punto se denomina "*Participación política: Apertura democrática para construir la paz*" y, según el mismo Acuerdo Final, parte de la idea de que para la construcción y consolidación de la paz se requiere "*[u]na 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 lo tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías de participación e inclusión política*".

42. El punto 2 del Acuerdo Final se desarrolla en tres ejes, a saber: (i) "*[d]erechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios*"; (ii) "*[m]ecanismos democráticos*

[29] Ver, sentencia C-160 de 2017.
[30] Según consta en las Gacetas del Congreso No. 351 del 18 de mayo y No. 544 del 6 de julio, ambas de 2017.

de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas"; y (iii) "*[m]edidas 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*".

43. Se aprecia entonces que los derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política es uno de los ejes sobre los cuales se estructura el punto 2 del Acuerdo Final. Este eje se encuentra previsto en el punto 2.1 del Acuerdo Final, y en él se explica el concepto de oposición política al que allí se hace referencia. Dice en este sentido el Acuerdo Final en su punto 2.1.1: "*[l]a definición de las garantías de la oposición política requiere distinguir entre la oposición política ejercida dentro del sistema político y de representación, y las actividades ejercidas por organizaciones y movimientos sociales y populares que pueden llegar a ejercer formas de oposición a políticas del Gobierno Nacional y de las autoridades departamentales y municipales*".

44. El Acuerdo Final explica que para la llamada "*oposición política ejercida dentro del sistema político y de representación*" se consigna un estatuto que permitirá su ejercicio. A dicho estatuto hace referencia el punto 2.1.1.1 del Acuerdo Final, el cual establece que la expedición del estatuto de la oposición será un desarrollo del artículo 112 de la Constitución, e igualmente prevé un procedimiento que debería seguirse para su elaboración. Dicho procedimiento es el siguiente:

> "*[l]os 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*".

45. Adicionalmente el Acuerdo Final, además de establecer esta definición del mecanismo o procedimiento a seguir para la elaboración y aprobación del Estatuto de la Oposición política, también se refiere al cronograma para su cumplimiento. Así, de manera general, en el punto 6.1.10 del Acuerdo Final se establece un "*[c]alendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final, conforme a lo establecido en el Acto*

Legislativo 1 de 2016", en el cual se incluye de manera general la referencia en el literal (b) a la "*Ley y/o normas de desarrollo sobre participación política*".

46. La urgencia en la expedición del PLE Estatuto de la Oposición puede verse reflejada a su vez en su propio articulado. Así, el artículo 33 del proyecto bajo revisión señala que entrará en vigencia a partir del veinte (20) de julio de 2018, fecha en la cual debería iniciarse el próximo periodo ordinario del Congreso de la República, según lo establece el artículo 132 de la Constitución. De acuerdo con lo anterior, es clara la intención del legislador de que lo previsto en el PLE Estatuto de la Oposición sea plenamente aplicable para la conformación de la legislatura que inicia en dicha fecha, con el cambio de Gobierno.

47. Además, de forma más específica, en el punto 3 del Acuerdo Final, denominado "*Fin del Conflicto*" se hace referencia, en el punto 3.2, a un componente denominado "*Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil –en lo económico, lo social y lo político– de acuerdo con sus intereses*". Como su nombre lo indica, de ese componente hacen parte determinados arreglos tendientes a lograr la reincorporación política de las FARC-EP, entre los cuales, en el punto 3.2.1.2 literal (c), se menciona lo siguiente:

> "*La realización de las reformas convenidas en el Acuerdo sobre "Participación política: Apertura democrática para construir la paz" constituye una condición necesaria para garantizar un proceso sostenible de reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo político. Dentro del procedimiento establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016, se dará prelación a la presentación y aprobación del Estatuto de la Oposición y de la reforma al régimen electoral*"

48. Con base en lo mencionado, considera la Corte que el PLE Estatuto de la Oposición tiene conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final (ver *supra*, numeral 40). Así, la *conexidad es objetiva*, por cuanto se trata de un asunto expresamente mencionado en el Acuerdo Final, tanto como una obligación sustantiva que este impone (punto 2.1.1.1 del Acuerdo Final), como con relación a la prioridad para su cumplimiento (punto 3.2.1.2 literal (c)) y punto 6.1.10).

49. Igualmente, la *conexidad es estricta*, pues desarrolla una obligación sustantiva impuesta por el Acuerdo Final, en los plazos acordados y, además, siguiendo el procedimiento previsto en el mismo Acuerdo para ese fin. Teniendo en cuenta lo anterior, conviene recordar que el punto 2.1.1.1 del Acuerdo Final estableció que el Estatuto de la Oposición debía ser elaborado por una comisión, la cual debía tener determinada composición, cuya misión era la de entregar al Gobierno nacional lineamientos que debían ser tenidos en cuenta para la elaboración del proyecto de ley sobre oposición política. Como lo puso de presente la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, la elaboración del PLE Estatuto de la Oposición se hizo de acuerdo con lo previsto en el punto 2.1.1.1 del Acuerdo Final. Así, el cumplimiento de este procedimiento demuestra la conexidad estricta de la medida con dicho acuerdo.

50. Por último, *la conexidad entre el PLE Estatuto de la Oposición y el Acuerdo Final es suficiente*, en la medida en que, responde a una obligación sustantiva impuesta por dicho Acuerdo, siguiendo el procedimiento y los plazos allí establecidos. En este aspecto, es de importancia reiterar que la obligación prevista en el Acuerdo Final en materia de la expedición del Estatuto de la Oposición establece un fin que debe seguirse y un procedimiento para lograrlo, sin detallar el contenido que debería tener dicho estatuto. En este sentido, las partes convinieron que se establecería una comisión encargada de desarrollar el contenido del artículo 112 de la Constitución, sin agotar el contenido de dicho Estatuto en lo convenido en el Acuerdo Final.

51. **Por lo expuesto, considera la Corte que el PLE Estatuto de la Oposición podía ser válidamente aprobado mediante el Procedimiento Legislativo Especial, por lo que ahora procederá a analizar el trámite legislativo que surtió.**

Análisis de constitucionalidad del trámite de formación del PLE Estatuto de la Oposición

52. Para realizar el análisis de la constitucionalidad de la formación del PLE Estatuto de la Oposición, el presente apartado se dividirá en tres acápites. En el primero se presentarán las intervenciones referentes al trámite legislativo del PLEEO. En segundo lugar, se determinaran las reglas que debieron haber sido tenidas en cuenta por el Congreso de la República en dicho trámite. Finalmente, una vez identificadas dichas reglas, se procederá a analizar su cumplimiento en el caso concreto bajo revisión.

Intervenciones oficiales

a. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

53. En cuanto al análisis concreto del procedimiento legislativo surtido por el PLE Estatuto de la Oposición, la interviniente identifica distintas reglas procedimentales aplicables al trámite del mencionado proyecto, para luego explicar las razones por las que dicho trámite se verificó.

54. Con relación a la iniciativa legislativa exclusiva del Gobierno, prevista en el literal (a) del artículo 1º del AL 01/16, señala que esta se cumplió, pues el proyecto fue radicado por el entonces Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, indicando que ello consta en la Gaceta de Congreso No. 32 del primero (1º) de febrero de 2017.

55. Respecto del requisito de publicidad, establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, sostiene que este se cumplió, según consta en las Gacetas del Congreso No. 104, 106, 152 y 156, todas de 2017.

56. Sobre el cumplimiento de los cuatro debates requeridos para el trámite de los proyectos de ley estatutaria, requisito previsto en los numerales 2 y 3 del artículo 157 de la Constitución, afirma que se observó plenamente, para lo cual indica las fechas de aprobación en cada uno de los debates del PLE Estatuto de la Oposición.

57. En cuanto al requisito de que entre cada uno de los debates medie un término no inferior a ocho días, afirma que entre la aprobación en primer debate y en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes trascurrieron veintiún (21) días calendario, mientras que este lapso en el Senado de la República fue de veintidós (22) días calendario. Como fundamento de su afirmación, menciona las Gacetas del Congreso No. 171, 350, 360 y 369, todas de 2017.

58. Acerca del cumplimiento del requisito de anuncio previo del proyecto antes de la votación, sostiene que a este se dio cumplimiento en los cuatro debates. Así, afirma que: (i) el anuncio para primer debate en las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado y de la Cámara consta en la Gaceta del Congreso No. 219 de 2017; (ii) el anuncio para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes consta en la Gaceta del Congreso No. 242 de 2017; y (iii) el anuncio para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República consta en la Gaceta del Congreso No. 359 de 2017.

59. Respecto de la aprobación del PLEEO, en cada uno de los debates, mediante mayoría absoluta, expone que este requisito fue observado a cabalidad, teniendo en cuenta los siguientes hechos: (i) según consta en la Gaceta del Congreso No. 171 de 2017, en primer debate, trece (13) de los diecinueve (19) miembros que componen la Comisión Primera del Senado de la República votaron a favor del PLE Estatuto de la Oposición, y veinticinco (25) de los treinta y cinco (35) miembros que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes votaron en el mismo sentido; (ii) según consta en la Gaceta del Congreso No. 369 de 2017, en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes ciento quince (115) de los ciento sesenta y seis (166) miembros que la componen votaron a favor de la aprobación del PLE Estatuto de la Oposición; (iii) según consta en la Gaceta del Congreso No. 470 de 2017, en segundo debate en la Plenaria del Senado de la República cincuenta y tres (53) de los ciento dos (102) miembros que la componen votaron a favor de la aprobación del PLE Estatuto de la Oposición; (iv) según consta en la Gaceta del Congreso No. 351 de 2017, el informe de conciliación fue votado en la Plenaria de la Cámara de Representantes obteniendo noventa y un (91) votos afirmativos, de los ciento sesenta y seis (166) votos posibles; y (v) según consta en la Gaceta del Congreso No. 544 de 2017, el informe de conciliación fue votado en la Plenaria del Senado de la República obteniendo cincuenta y tres (53) votos afirmativos, de los ciento dos (102) votos posibles.

60. En cuanto al requisito según el cual las modificaciones al proyecto deben contar con el aval del Gobierno, indica que este se encontraba vigente durante el trámite del PLE Estatuto de la Oposición, pues pese a que fue declarado

inexequible mediante la sentencia C-332 de 2017, este fallo fue proferido el dieciocho (18) de mayo de 2017, es decir, con posterioridad al trámite surtido por el PLE Estatuto de la Oposición. Partiendo de lo anterior, señala que este requisito se observó, pues las modificaciones incluidas a dicho proyecto contaron con el estudio y visto bueno del Gobierno nacional. Especifica las proposiciones que fueron avaladas en cada uno de los debates, así: (i) en el debate en las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes se avalaron las proposiciones 7, 8 y 9, relacionadas con los artículos 6, 7, 17 y 23 del proyecto bajo revisión, según consta en la Gaceta del Congreso No. 171 de 2017; (ii) en el segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, fueron avaladas proposiciones con relación a los artículos 5, 6, 9, 12, 16, 18, 19, 20, 27, 29 y 30 del PLE Estatuto de la Oposición, tal como consta en la Gaceta del Congreso No. 369 de 2017; y (iii) en el segundo debate en la Plenaria del Senado de la República se avalaron proposiciones sobre los artículos 2, 5, 6, 27 y 29, como consta en la Gaceta del Congreso No. 470 de 2017.

61. Acerca del requisito de la votación en bloque del articulado del proyecto, resalta, aplicando la misma lógica expuesta en el numeral anterior, que se encontraba vigente durante el trámite de aprobación del PLE Estatuto de la Oposición, y agrega que fue cumplido plenamente. Así, indica que en primer debate en las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes, en la Plenaria de la Cámara de Representantes y en la Plenaria del Senado de la República la votación fue en bloque, según consta en las Gacetas del Congreso No. 171, 369 y 470, todas de 2017.

62. Con relación a la participación ciudadana durante el trámite del PLE Estatuto de la Oposición, indica que se llevaron a cabo dos audiencias públicas: una de ellas tuvo lugar el quince (15) de febrero de 2017, en las Comisiones Permanentes Constitucionales del Senado y del a Cámara, convocada mediante la Resolución 007 de 2017; y la restante tuvo lugar el veintiuno (21) de febrero de 2017, y fue convocada mediante la Resolución 002 del catorce (14) de febrero de 2017.

b. Registraduría Nacional del Estado Civil[31]

63. En cuanto a los aspectos de forma, señala que la Corte debe analizar si en el proceso de expedición de la ley estatuaria se cumplieron todos los requisitos formales que exigen la Constitución y la ley para tal efecto. Posteriormente, el interviniente procede a citar apartes de las sentencias C-089 de 1994 y C-699 de 2013, a fin de explicar, por un lado, el deber de desarrollar el estatuto de oposición mediante ley estatutaria y, por otro, el concepto y la importancia del derecho a la oposición política en el marco de una sociedad democrática, participativa y pluralista.

[31] Intervención suscrita por Carlos A. Coronel Hernández, en calidad de Registrador Delegado en lo Electoral.

Intervenciones de organizaciones internacionales

a. *Netherlands Institute for Multiparty Democracy*

64. Sostiene que el PLE Estatuto de la Oposición podía ser tramitado a través del procedimiento previsto para las leyes estatutarias, excepto lo dispuesto en los incisos 1º y 2º del artículo 22, los cuales solicita que sean declarados inexequibles, en la medida en que no respetaron la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 151 de la Constitución para normas sobre la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones y el plan general de desarrollo, debido a que, en aras de proporcionar herramientas para el control político y aumentar la participación ciudadana, buscan introducir normas a la manera en la que se aprueba y se hace seguimiento a los planes de desarrollo.

Concepto del Procurador General de la Nación

65. Para realizar el análisis del procedimiento de formación del PLE Estatuto de la Oposición, el Procurador identifica las normas aplicables y analiza si fueron observadas en su trámite. Concluye que todas esas reglas fueron observadas durante el trámite legislativo de la norma mencionada. En el concepto rendido a la Corte, el Procurador dividió el análisis de las reglas aplicables según distintas etapas del procedimiento legislativo, como se reseña a continuación:

66. Antes del inicio de la discusión en primer debate: (i) el PLE Estatuto de la Oposición fue radicado el primero (1º) de febrero de 2017 por el entonces Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, por lo que se concluye que fue de iniciativa gubernamental, según lo prevé el literal (a) del artículo 1º del AL 01/16; (ii) según consta en la Gaceta 032 de 2017, se cumplieron los requisitos relacionados con la presentación del proyecto y publicación previa al inicio del trámite, de conformidad con lo establecido en los artículos 154 y 157.1 de la Constitución; (iii) el PLE Estatuto de la Oposición fue tramitado en sesiones extraordinarias, lo cual es una posibilidad aceptada por el literal (i) del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016; y (iv) se realizaron audiencias públicas los días quince (15) y veintiuno (21) de febrero de 2017, en la Comisiones Primeras de Senado y Cámara, respectivamente, tal como consta en las Gacetas del Congreso No. 122 y 130, ambas de 2017.

67. Debate en las Comisiones Primeras Permanentes: (i) según consta en las Gacetas del Congreso No. 104 y 106, ambas de 2017, la ponencia para primer debate contó con el aval del Ministerio del Interior, cumpliendo así el requisito revisto en el literal (h) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016; (ii) el PLE Estatuto de la Oposición fue anunciado para discusión en una fecha anterior a la sesión en que fue discutido y aprobado, según consta en la Gaceta del Congreso No. 171 de 2017, cumpliendo de esta forma lo establecido en el artículo 157 de la Constitución; (iii) el PLE Estatuto de la Oposición fue

aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República por trece (13) votos de un total de diecinueve (19), y en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes por veintitrés (23) votos de un total de treinta y cinco (35), por lo que se obtuvo en ambas células legislativas mayoría absoluta, tal como lo dispone el artículo 153 de la Constitución y el literal (e) del artículo 1 del AL 01/16; y (iv) el texto aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República y por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes fue publicado en las Gacetas del Congreso No. 152 y 156, ambas de 2017.

68. Debate en la Plenaria del Senado de la República: (i) el informe de ponencia fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 156 de 2017, y en él se realizaron modificaciones al texto aprobado en primer debate, todas las cuales contaron con el aval del Ministerio del Interior; (ii) el anuncio para discusión del PLE Estatuto de la Oposición en la Plenaria del Senado de la República consta en la Gaceta del Congreso No. 469 de 2017; (iii) la discusión y votación del proyecto se dio en la sesión del cinco (5) de abril de 2017, es decir, tuvo lugar en una sesión distinta de aquella en la que se realizó el anuncio, según consta en la Gaceta del Congreso No. 470 de 2017. Con todo, advierte la Procuraduría en este punto que de las intervenciones del ponente y del presidente del Senado se sugiere que el PLE Estatuto de la Oposición ya había sido discutido y el informe de ponencia para segundo debate ya había sido votado, pero que "*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*"; (iv) en la sesión del cinco (5) de abril de 2017, el articulado del PLE Estatuto de la Oposición fue aprobado por cincuenta y tres (53) votos de un total de ciento dos (102) posibles, por lo que concluye el Procurador que se cumplió con la mayoría absoluta exigida; (v) las modificaciones incluidas al texto aprobado en primer debate, tanto en el informe de ponencia como en el desarrollo del debate, no desconocieron los principios de consecutividad y de identidad flexible, pues ninguna de ellas adicionó un tema que no hubiera sido discutido en primer debate; y (vi) el texto definitivo aprobado por la Plenaria del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 233 de 2017.

69. Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes: (i) el informe de ponencia fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 152 de 2017, y en él se realizaron modificaciones al texto aprobado en primer debate, todas las cuales contaron con el aval del Ministerio del Interior; (ii) indica que en el expediente no consta el anuncio previo a la discusión y votación del proyecto por parte de la Plenaria, por lo que insta a la Corte a verificar que al enuncio se haya realizado en debida forma; (iii) la discusión y votación del proyecto se dio en la sesión del tres (3) de abril de 2017. En ella, el proyecto fue aprobado por ciento quince (115) votos a favor de un total de ciento sesenta y seis (166) votos posibles, por lo concluye la Procuraduría que contó con las mayorías requeridas para este tipo de proyectos de ley; (iv) las modificaciones incluidas al texto aprobado en primer debate, tanto en el informe de ponencia como en el desarrollo del debate, no desconocieron los principios de consecutividad y de

identidad flexible, pues ninguna de ellas adicionó un tema que no hubiera sido discutido en primer debate; y (v) el texto definitivo aprobado fue publicado en la Gaceta 233 de 2017, con una nota aclaratoria en la Gaceta 266 de 2017.

70. Conciliación: (i) el informe de conciliación fue publicado en la Gacetas del Congreso 266 de 2017. En el informe se aprecia que la comisión de conciliación se limitó a acoger alguno de los textos aprobados en segundo debate por las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, por lo que concluye la Procuraduría que actuó en el marco de sus funciones; (ii) el informe de conciliación fue publicado en veinticinco (25) de abril de 2017, ese mismo día fue anunciado para votación (según consta en la Gaceta del Congreso No. 397 de 2017), y fue votado en la sesión del veintiséis (26) de abril de 2017. Con ello, se dio cumplimiento al plazo establecido en el artículo 161 de la Constitución; y (iii) advierte que no tiene constancia del anuncio previo y de las mayorías reglamentarias de la aprobación del informe de ponencia en la Plenaria de la Cámara de Representantes y del anuncio previo y de las mayorías reglamentarias de la aprobación del informe de ponencia en la Plenaria del Senado de la República.

Consideraciones de la Corte

71. Para realizar el análisis de la constitucionalidad de la formación del PLE Estatuto de la Oposición, es preciso primero determinar las reglas que debieron haber sido tenidas en cuenta por el Congreso de la República. Por ello, la primera parte de la presente sección determina cuáles son esas reglas jurídicas, para lo cual se reseñarán las reglas de trámite establecidas por el artículo 1 del AL 01/16, e igualmente se estudiarán las reglas propias de las leyes de naturaleza estatutaria. Luego, una vez identificados los criterios que debieron ser tenidos en cuenta por el legislador en el trámite del PLE Estatuto de la Oposición, procederá la Corte a analizar su cumplimiento en el caso concreto bajo revisión.

a. Parámetro de control del procedimiento de aprobación del PLE Estatuto de la Oposición

72. La Constitución establece una serie de reglas generales aplicables al trámite de formación de todas las leyes (artículos 157 a 169), las cuales se complementan con disposiciones adicionales aplicables solo para el procedimiento de formación de determinado tipo de leyes (como, por ejemplo, las aplicables para el trámite de proyectos de ley estatutaria), así como debe regirse también por lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992[32]. En la presente oportunidad, como ya lo advirtió la Corte el PLE Estatuto de la Oposición fue tramitado a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, previsto en el artículo 1 del AL 01/16 y que, además, tiene el carácter de ley estatutaria. La Constitución establece reglas especiales aplicables para ambas

[32] El inciso final del AL 01/16, prevé que "*En lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República*".

circunstancias, por lo que debe la Corte, como cuestión previa, determinar si en efecto el proyecto bajo revisión podía surtir el trámite que el Congreso de la República le dio. Ambas cuestiones serán analizadas a continuación.

73. **El PLE Estatuto de la Oposición podía ser tramitado a través del Procedimiento Legislativo Especial (artículo 1 del AL 01/16):** Como se estableció previamente (ver *supra*, numerales 36 a 50), el PLE Estatuto de la Oposición podía ser tramitado a través del Procedimiento Legislativo Especial.

74. El artículo 1 del AL 01/16 señala reglas aplicables específicamente a los proyectos de acto legislativo y de ley que sean tramitados con base en lo previsto en esa norma, los cuales en consecuencia debieron haber sido tenidos en cuenta en la aprobación del PLE Estatuto de la Oposición.

75. En la sentencia C-408 de 2017, la Corte precisó los requisitos que se deben verificar para que determinado proyecto de ley o de acto legislativo pueda ser tramitado según las reglas propias del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. Según esa sentencia, tales requisitos son los siguientes: (i) tales proyectos serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional y su contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final; (ii) tendrán trámite preferencial; (iii) su título deberá corresponder precisamente con su contenido y a su texto deberá preceder esta fórmula: "*El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA*"; (iv) su primer debate deberá surtirse en sesión conjunta de las comisiones constitucionales permanentes respectivas, y el segundo en las plenarias de cada cámara; (v) se aprobarán con las mayorías previstas en la Constitución y la ley, de acuerdo con su naturaleza; (vi) los actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta en cuatro (4) debates, y el tránsito entre una y otra cámara será de ocho (8) días; (vii) los proyectos de acto legislativo serán aprobados mediante mayoría absoluta; (viii) a todos los proyectos tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz solo se le pueden incluir las modificaciones que cuenten con aval del Gobierno (ver *infra*, numerales 76 y 77); (ix) todos ellos podrán tramitarse en sesiones extraordinarias; (x) serán aprobados mediante una sola votación, en la que se decida sobre la totalidad del proyecto; (xi) tendrán control automático de constitucionalidad, el cual será posterior a su entrada en vigencia, exceptuando el caso de los proyectos de ley estatutaria; y, (xii) de manera supletiva, se aplicará el reglamento del Congreso de la República (Ley 5ª de 1992).

76. Conviene hacer dos precisiones con relación a los criterios de procedimiento antes mencionados. La primera precisión es que los requisitos (viii) y (x) fueron declarados inconstitucionales mediante la sentencia C-332 del diecisiete (17) de mayo de 2017, por lo que se encontraban vigentes al momento de aprobarse el informe de conciliación del PLE Estatuto de la Oposición (lo cual ocurrió el día veintiséis (26) de abril de 2017, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes). En pronunciamientos posteriores al mencionado, la Corte precisó que la

inconstitucionalidad declarada en la sentencia C-332 de 2017 no tuvo efectos retroactivos[33], por lo que la Corte los tendrá en cuenta para su análisis del procedimiento surtido respecto de dicha iniciativa, tal como lo ha hecho al analizar la constitucionalidad de otras normas que fueron tramitadas a través del Procedimiento Legislativo Especial con anterioridad a la adopción de la sentencia C-332 de 2017[34].

77. La segunda precisión es que los requisitos (ii) y (xi) en realidad no son criterios del trámite legislativo cuyo desconocimiento deba dar lugar a la declaratoria de inconstitucionalidad de la medida. Así, por un lado, el requisito (ii) es un deber de los presidentes de las respectivas comisiones y plenarias del Congreso de la República aplicable a la elaboración de los órdenes del día, cuyo desconocimiento no debería viciar la totalidad del procedimiento legislativo. Por otro lado, el requisito (xi) tiene lugar una vez finalizado el trámite legislativo y es un presupuesto del ejercicio de la competencia de control de constitucionalidad de la Corte, como fue expuesto en el apartado correspondiente a este asunto (ver *supra*, numeral 76).

78. **El PLE Estatuto de la Oposición tiene naturaleza estatutaria, por lo que debía tener en cuenta las reglas específicas para ese tipo de normas:** Teniendo en cuenta que en el artículo 153 la Constitución prevé normas sobre procedimiento legislativo aplicables específicamente al trámite de las leyes estatutarias[35], debe la Corte analizar si el PLEEO podía seguir ese procedimiento.

79. En este sentido, la Corte recuerda que el proyecto de ley estatutaria que se revisa tiene por objeto adoptar el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos de las organizaciones políticas independientes. El mismo está compuesto por treinta y tres (33) artículos, organizado en cinco (5) capítulos, como se detalla a continuación:

(i) El **Capítulo I** (artículos 1 a 10) contiene las disposiciones generales del PLE Estatuto de la Oposición, relacionadas con: el objeto de la ley; las definiciones de algunos conceptos que ella utiliza en su

[33] En la sentencia C-408 de 2017, mediante la cual se revisó la constitucionalidad de la Ley 1830 de 2017, al referirse al requisito de que las modificaciones al texto propuesto del proyecto tuvieran aval de Gobierno, sostuvo: "*debe advertirse que esta última previsión fue declarada inexequible por la* ***sentencia C-332 de 2017****. Sin embargo, en la medida en que dicho fallo no previó efectos retroactivos de la decisión, la regla resulta aplicable en el presente caso, habida cuenta de que estaba vigente y gozaba de presunción de constitucionalidad cuando se adelantó el trámite legislativo que precedió a la norma examinada*". Esa misma sentencia afirmó que el razonamiento antes citado resultaba aplicable al requisito de votación en bloque previsto para los proyectos de acto legislativo y de ley tramitados con base en el AL 01/16.

[34] Ibídem.

[35] El artículo 153 de la Constitución determina, en su inciso 1, que "*[l]a aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura*". Esta misma norma establece, en su inciso 2, que el trámite de las leyes estatutarias comprende la revisión previa de constitucionalidad que realiza la Corte, revisión en la que los ciudadanos podrán participar con el fin de defender o impugnar la constitucionalidad de la norma revisada. La Corte se ha referido en distintas oportunidades a las reglas aplicables al trámite de leyes estatutarias. Ver, sentencias C-784 de 2014, C-256 de 2014, C-154 de 2016, C-379 de 2016, entre otras.

articulado; los derechos de la oposición; las finalidades de la oposición; los principios rectores que deben guiar la interpretación de la ley; el deber de las organizaciones políticas de declararse como parte del gobierno, o en oposición o independientes de él; los niveles territoriales en los que puede ejercerse la oposición política; la competencia para efectuar la declaración política que les corresponde realizar a las organizaciones políticas; el registro y la publicidad de la declaración política; y la representación de las organizaciones políticas para el ejercicio y la protección de la oposición política.

(ii) El **Capítulo II** (artículos 11 a 25) es el más extenso del articulado del PLE Estatuto de la Oposición, y se refiere a los derechos de las organizaciones políticas declaradas en oposición. Contiene disposiciones relacionadas con los siguientes asuntos: derechos de las organizaciones políticas declaradas en oposición; financiación adicional para las organizaciones políticas en oposición; acceso a los medios de comunicación social del Estado y a los que hacen uso del espectro electromagnético; acceso a los medios de comunicación en la instalación del Congreso de la República; acceso a los medios de comunicación en alocuciones presidenciales; acceso a la información y a la documentación oficial; derecho de réplica; participación en las mesas directivas de plenarias de corporaciones públicas de elección popular; participación en la agenda de las corporaciones públicas; participación en la Comisión de Relaciones Exteriores; derecho a participación en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas; transparencia y rendición de cuentas en el Plan de Desarrollo y en el Plan Plurianual de Inversión; derechos de oposición en las Juntas Administradoras Locales; curules en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes a los candidatos que hubieran ocupado el segundo lugar en las votaciones para Presidente y Vicepresidente; y curules en las corporaciones públicas de elección popular a los candidatos que hubieran ocupado el segundo lugar en las elecciones a Gobernador, Alcalde Distrital o Alcalde Municipal.

(iii) El **Capítulo III** (artículos 26 y 27) contiene disposiciones relacionadas con las organizaciones políticas que se declaren independientes, las cuales abordan los siguientes dos asuntos: los derechos de las organizaciones políticas independientes y la protección a la declaración de independencia de las organizaciones políticas.

(iv) El **Capítulo IV** (artículos 28 a 31) tiene como finalidad establecer mecanismos de protección a los derechos de oposición política, para lo cual establece disposiciones sobre los siguientes asuntos: la acción de protección de los derechos de oposición; una inhabilidad con el fin de proteger la declaratoria de oposición; la creación de la

Procuraduría delegada para la protección de los derechos políticos y de la oposición; y la protección y seguridad de los miembros de las organizaciones políticas que se declaren en oposición.

(v) El **Capítulo V** (artículos 32 y 33) establece disposiciones finales sobre dos asuntos: la pérdida de los derechos de la oposición y las vigencias y derogaciones a las que da lugar el PLE Estatuto de la Oposición.

80. Según lo anterior, el PLE Estatuto de la Oposición tiene por objeto reconocer y proteger el derecho de las organizaciones políticas a adoptar una postura crítica frente al Gobierno. Para ese efecto, establece, entre otras cosas, el procedimiento para realizar la declaratoria de oposición, los derechos que se le reconocen a las organizaciones en oposición y herramientas de protección a la oposición política. Teniendo en cuenta lo anterior, para la Corte es claro que el trámite que debió surtir esta iniciativa legislativa es el propio de las leyes estatutarias, pues la Constitución establece una reserva de ley estatutaria sobre estos asuntos, tal como lo dispone el artículo 112 de la Carta.

81. En este sentido, en el artículo 152 de la Constitución, en el que se enlistan todos los asuntos que deben ser tramitados a través del procedimiento propio de las leyes estatutarias, se incluye al estatuto de la oposición. Sostiene en este sentido el literal (c) de la mencionada norma que deberán tramitarse mediante el procedimiento de las leyes estatutarias las iniciativas legislativas sobre "*[o]rganización y régimen de los partidos y movimientos políticos;* ***estatuto de la oposición*** *y funciones electorales*" (Negrillas fuera de texto original).

82. Aunque el artículo 152 de la Constitución no define qué debe entenderse por "estatuto de la oposición", el artículo 112 de la Constitución[36] se refiere a este asunto con mayor detalle, lo cual permite clarificar los asuntos propios de la oposición política que deben ser tramitados mediante ley estatutaria. Al respecto, el mencionado artículo 112 se refiere a los siguientes asuntos: (i) la posibilidad que tienen las organizaciones políticas de adoptar una postura crítica frente al Gobierno; (ii) los derechos que se les reconocen a las organizaciones políticas para ejercer la mencionada posibilidad, los cuales son definidos de la siguiente forma: "*el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación*"; (iii) el derecho de las organizaciones políticas minoritarias a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados; (iv) el deber de tramitar una regulación **integral** de la oposición política mediante ley estatutaria; y (v) la posibilidad de que los candidatos que ocupen el segundo lugar en las elecciones a Presidente y Vicepresidente de la República, a

[36] Título IV –De la participación democrática y de los partidos políticos, Capítulo 3 –Del estatuto de la oposición.

Gobernador de Departamento, a Alcalde Distrital y a Alcalde Municipal a tener una curul en la corporación pública de elección popular en el Senado de la República, la Cámara de Representantes, la Asamblea Departamental, el Concejo Distrital y el Consejo Municipal, respectivamente.

83. Se observa entonces que, por expreso reconocimiento del artículo 112 de la Constitución, la reserva de ley estatutaria en materia del estatuto de la oposición abarca los aspectos relacionados con la posibilidad que tienen las organizaciones políticas de adoptar una postura crítica frente al Gobierno y con los distintos derechos que les corresponden a las organizaciones que así decidan hacerlo. Pero, además, considera la Corte que debe extenderse también a aspectos estrechamente relacionados con estos dos asuntos, como por ejemplo los mecanismos de protección del ejercicio de la oposición política, pues estos tienen en últimas la finalidad de garantizar la posibilidad de las organizaciones políticas de adoptar de manera efectiva una postura crítica frente al Gobierno. Lo anterior, da plena aplicación al **mandato de integralidad** en la regulación estatutaria del estatuto de oposición, a la que hace referencia el artículo 112 de la Constitución.

84. Por las razones antes expuestas, se advierte entonces que existe reserva de ley estatutaria sobre los asuntos regulados en los capítulos I, II, IV y V del PLE Estatuto de la Oposición (ver *supra*, numeral 79). También considera la Corte que existe reserva de ley estatutaria respecto de la declaratoria de independencia frente al Gobierno y los derechos que de ello se desprenden, asunto del que se ocupan distintos artículos del PLE Estatuto de la Oposición, entre ellos los consignados en el Capítulo III. Ello se debe a que, en últimas, el artículo 112 de la Constitución se refiere a organizaciones políticas que decidan ejercer una función crítica frente al Gobierno, lo cual es incompatible con pertenecer al Gobierno, pero puede manifestarse de distinta forma, como serían la declaración de oposición política o la de mantenerse independiente del Gobierno. **Por lo anterior, considera la Corte que al PLE Estatuto de la Oposición le correspondía el trámite fijado en el artículo 153 de la Constitución, relacionado con el procedimiento propio de las leyes estatutarias.**

85. **Asuntos sujetos a reserva de ley orgánica en el PLE Estatuto de la Oposición Política:** La Corte constata que existen determinadas normas del PLE Estatuto de la Oposición que merecen un análisis específico frente a la posibilidad de que pueda existir respecto de ellos reserva de ley orgánica, en virtud de lo establecido en el artículo 151 de la Constitución. Así, advierte la Corte que el *Netherlands Institute for Multiparty Democracy* expuso este argumento su intervención frente a los incisos 1 y 2 del artículo 22 del PLE Estatuto de la Oposición (ver *supra*, numeral 64). Igualmente, advierte la Corte que un análisis similar es relevante con relación a los artículos 18 y 19 del PLE Estatuto de la Oposición, por relacionarse con asuntos propios del reglamento del Congreso. A su vez, el artículo 12 y 13 literal (f) del PLE Estatuto de la Oposición, relacionado con financiación adicional para los partidos en

oposición, y el costo de los espacios otorgados en medios de comunicación, respectivamente, en la medida en que hace referencia a aspectos presupuestales puede guardar relación con la ley orgánica del presupuesto.

86. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte considera que las normas antes mencionadas no tienen reserva de ley orgánica, por las razones que a continuación se exponen.

87. Según el artículo 151 de la Constitución, el Congreso expedirá las leyes orgánicas "*a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa*". Este mismo artículo establece que las materias sometidas a ley orgánica son las siguientes: (i) los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras; (ii) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y de apropiaciones; (iii) las normas del plan general de desarrollo; y (iv) las normas relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales[37].

88. De manera general, según lo ha dicho la jurisprudencia, existe una vulneración de la reserva de ley orgánica cuando "*[e]l Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas, pues la Carta distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, y atribuye a cada una de ellas la regulación de materias diversas. La violación de la reserva de ley orgánica no configura entonces un vicio de forma sino una falta de competencia, puesto que el Congreso no puede tramitar y aprobar por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica*"[38].

89. Como se mencionó, los artículos 12, 13 (literal (e)), 18, 19 y 22 del PLE Estatuto de la Oposición guardan alguna relación con aspectos propios de ley orgánica, particularmente por regular asuntos que podrían ser propios del Reglamento del Congreso, de la Ley Orgánica del Presupuesto, o de la Ley

[37] Además del artículo 151, la Constitución contiene otras disposiciones que regulan las leyes orgánicas. De manera particular, la Carta Política prohíbe que se otorguen facultades extraordinarias al Presidente de la República para la expedición de estas normas (art. 150.10); somete a este tipo de leyes la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (art. 288); autoriza al Congreso de la República para la creación de nuevos departamentos de conformidad con la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial (art. 297); dispone que mediante la Ley orgánica se establecerán las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial, las atribuciones, los órganos de administración, los recursos de las regiones así como los principios para la adopción del estatuto especial de cada región (art. 307); y, determina que la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley orgánica de ordenamiento territorial (art. 329). Sumado a esto, la Constitución establece que este tipo de leyes reglamentarán todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo (art. 342); dispone que la discusión y aprobación del Presupuesto se hará por el Congreso de acuerdo con lo establecido en la Ley orgánica (art. 349); establece que el gasto público social en la Ley de presupuesto agrupará las partidas de esa naturaleza, según la definición que de ello haga la Ley orgánica respectiva (art. 350); y, señala que la Ley orgánica de presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, así como su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo (art. 352).

[38] Ver, sentencia C-052 de 2015.

Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo. A continuación, se procederá a hacer una referencia expresa a cada una de las normas mencionadas.

90. Respecto del Reglamento del Congreso, la Corte ha sostenido que ella no se circunscribe a regular los trámites propios de aprobación de leyes, sino que resulta aplicable a todo tipo de funciones propias del Congreso, razón por la cual ha afirmado que[39]:

> *"[n]ecesariamente debe tomar en consideración el conjunto de funciones que cumple el Congreso y cuyo ejercicio periódico debe sujetarse a unas reglas y procedimientos uniformes que son precisamente los que se contienen en aquéllas". Ha subrayado la Corporación que la actividad del poder legislativo abarca distintas funciones, entre las que se encuentran la: (i) constituyente; (ii) legislativa en sentido estricto; (iii) de control político; (iv) judicial; (v) electoral; (vi) administrativa; (vii) de control público; (viii) de protocolo. Ha resaltado la Corporación la importancia que reviste "la regulación de los aspectos mencionados –por lo demás mínimos e indispensables–" del mismo modo que la necesidad de trazar una concordancia entre la forma como se regulan dichas funciones y las reglas adoptadas en el Reglamento".*

91. Por su parte, respecto de la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, la Constitución define con precisión los asuntos de los que debe ocuparse. Dice en este sentido el artículo 342 Superior lo siguiente:

> "*La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución*".

92. Finalmente, respecto de la Ley Orgánica del Presupuesto, el artículo 352 de la Constitución regula el contenido que esta debe tener[40]. Señala que dicha ley:

> "*[r]egulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar*".

93. Con relación al artículo 12 del PLE Estatuto de la Oposición[41], y a lo dispuesto en el literal (e) del artículo 13, considera la Corte que dicha

---

[39] Ver, sentencia C-172 de 2010.

[40] Al respecto, el artículo 151 de la Carta se refiere al hecho que el Congreso, entre otras, expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, incluyendo las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo.

[41] "*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*

disposición no regula ninguna de las materias sometidas a reserva de ley orgánica. En efecto, los elementos normativos que estructuran el artículo 12 y el artículo 13(e) del PLEEO evidencian que el Congreso, al desarrollar el derecho a la financiación adicional y al pago de los costos de los espacios en los medios de comunicación social para el ejercicio de la oposición, no establece reglas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, a las que está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Tampoco introduce modificaciones al Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), en la medida que no se ocupa de regular el proceso presupuestal, ni se encarga de definir la manera como se programa, aprueba, modifica y ejecuta el presupuesto. Así, puede afirmarse que el artículo 12 y el artículo 13(e) no predeterminan la expedición de otras leyes, puesto que su contenido normativo se limita a autorizar o habilitar al Gobierno nacional para que, por ejemplo, en el caso del artículo 12 del PLEEO este pueda proceder a apropiar la partida adicional para la financiación del ejercicio de la oposición, misma que de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2º del mencionado artículo, deberá efectuarse por las autoridades competentes a partir del veinte (20) de julio de 2018 (parágrafo 2º).

94. Al respecto, la jurisprudencia constitucional de la Corte[42] ha sostenido que: "*[l]as leyes de presupuesto tienen por mandato constitucional un objeto propio y un proceso de formación particular. A diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos, donde las leyes de presupuesto son utilizadas para regular múltiples materias que de una u otra manera tengan incidencia fiscal, razón por la cual han sido llamadas en ocasiones leyes ómnibus, en Colombia las leyes de presupuesto no pueden contener normas de carácter estatutario así estas tengan alguna incidencia fiscal. No solo el proceso de formación de las leyes de presupuesto es muy diferente al de las leyes estatutarias, sino que los plazos fijados por la Constitución para la expedición de la ley anual - o los que imponen las necesidades reales en el caso de las leyes de modificación o adición del presupuesto -, dificultan que dichas leyes sean objetadas por el Presidente cuando se incluyen materias extrañas a la misma, y propias de leyes estatutarias. De esta manera, la práctica de incluir normas estatutarias en leyes de presupuesto o de modificación del mismo afectaría uno de los mecanismos*

---

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 todos 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".
"*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:. (...) (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*".

[42] Ver, sentencias C-145 de 1994, C-484 de 1996 y C-515 de 2004.

más importantes del sistema de pesos y contrapesos establecido en la Constitución"[43].

95. Dicha decisión de la Corte refleja el principio de legalidad en el derecho presupuestal, según el cual se define el desarrollo del ciclo presupuestal, en lo que corresponde a la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto de la Nación, mismo que se encuentra establecido en los artículos 151 y 352 Superior. En este sentido, el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996) discrimina los gastos en tres grandes rubros, a saber, gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión, lo anterior en desarrollo del principio presupuestal de la especialización. El legislador en este marco busca que las apropiaciones presupuestales se autoricen para entidades específicas y para gastos determinados, dando aplicación al mandato constitucional previsto en el artículo 345 de la Carta, según el cual no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales. Lo anterior, no puede entenderse en el sentido de que el Congreso debe ejercer en todos los casos el decreto del gasto con una indicación de la suma respectiva (tal como sucede en lo dispuesto en el artículo 12 del PLEEO), ya que, en otros casos el Congreso crea un servicio, o un derecho a una entidad, en términos tales que de la naturaleza de su mandato se desprende la necesidad de realizar gastos para cumplir su voluntad (como es el caso del artículo 13(e) del PLEEO). Con base en lo anterior, es dado concluir que el Congreso es titular del poder de crear gastos, y de autorizar mediante la ley de presupuesto, la realización de esos gastos por una cuantía determinada en un periodo prestablecido.

96. Así, el Congreso de la República en relación con el gasto público, en una primera instancia, decreta el gasto, y en una segunda instancia, diferente jurídica y cronológicamente de la anterior, aprueba el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, y como quedó expuesto no puede hacerse erogación con cargo al Presupuesto General de la Nación (Art. 345 de la Carta) que no se halle incluido en el presupuesto de gastos. Sobre el particular, es importante mencionar que, al Gobierno nacional le corresponde formular el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, lo cual supone la potestad del Gobierno de presentar el proyecto respectivo en la forma que considere debe ser aprobado por el Congreso (Art. 346 Superior). Esto implica que el Congreso puede decretar el gasto, pero que ello no implica la obligación –sino la facultad, o la opción- del Gobierno para incluir dicho gasto en las leyes de presupuesto[44]. Por lo demás, es claro que no puede haber gasto sin una ley previa que lo cree, ya que dicha ley constituye el título que habilite al Estado, y a la autoridad en particular de que se trate, para realizar el gasto.

97. Por lo tanto, lejos de invadir las competencias del legislador orgánico, la norma hace las veces de título que constituye el gasto público y, por consiguiente, autoriza o habilita al Gobierno para que incluya en el presupuesto

[43] Ver, sentencia C-515 de 2004.
[44] Ver, sentencias C-592 de 1995 y C-324 de 1997.

correspondiente a la próxima vigencia fiscal la partida para asegurar la financiación de las organizaciones declaradas en oposición[45]. Por una parte, los artículos bajo estudio mantienen la reserva para el ejecutivo de la iniciativa legislativa en materia de gasto público, lo cual garantiza el orden y la coherencia en el proceso presupuestal (art. 351 Superior) Por otra parte, el legislador actuando en el marco de sus competencias, cumple con el principio de legalidad del gasto[46], en virtud del cual todo gasto que aparezca en el presupuesto (Art. 345 de la Carta) debe haber sido decretado por una ley preexistente (Art. 346 de la Constitución), sin que como quedo expuesto anteriormente, puedan ser consideradas las disposiciones del PLEEO como obligatorias para el Gobierno Nacional, sino por el contrario las mismas son facultativas o discrecionales para este.

98. En adición a lo anterior, la Corte encuentra que el contenido del artículo 12 del proyecto de ley se armoniza con el precedente constitucional, según el cual la financiación del funcionamiento, así como de las campañas electorales, de los partidos y movimientos políticos, es una materia que debe ser regulada mediante ley estatutaria[47]. Aunque el literal (c) del artículo 152 de la Carta no consagra expresamente la financiación de los partidos y movimientos políticos, la Corte ha determinado que este es un aspecto central para el funcionamiento de tales organizaciones, razón por la cual está comprendida dentro de las materias objeto de regulación estatutaria. Frente al tema de la financiación de las organizaciones políticas en oposición, estima la Corte que su regulación no puede ser diferente a la estatutaria, pues, a la importancia que reviste la asignación de recursos públicos para el ejercicio de derechos políticos, se suma el mandato constitucional que impone al legislador el deber de reglamentar integralmente el régimen de la oposición política mediante ley estatutaria (artículos 112 y 152 literal (c) de la Constitución).

99. Con base en los argumentos expuestos en precedencia, concluye la Corte que el artículo 12 y el artículo 13(e) del PLEEO no vulneran de forma alguna la reserva de ley orgánica prevista en los artículos 151 y 352 de la Carta.

100. Con relación al artículo 18 del PLE Estatuto de la Oposición[48], que reconoce el derecho de las organizaciones políticas en oposición a participar en

---

[45] En esa dirección, en la sentencia C-862 de 2012, mediante la cual se realizó la revisión de constitucionalidad de la Ley Estatutaria 1622 de 2013, "*Por medio de la cual se expide el Estatuto de la Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones*", la Corte revisó la constitucionalidad de una disposición (Art. 60) que, al igual que el artículo 12 del proyecto de ley bajo estudio, hacía unas exigencias presupuestales a cargo del Estado, pues disponía que las administraciones nacional, departamental, distrital, municipal y local "*deberán apropiar*" los recursos presupuestales necesarios para que las interlocuciones de los Consejos de Juventud con las autoridades territoriales y nacionales se cumplan a cabalidad según las disposiciones de la presente ley. La Corte declaró exequible la norma precitada, al considerar que: " *[…] La exigencia presupuestal que incluye el primer inciso del artículo, así como su parágrafo, no constituye una orden precisa para incluir una partida dentro de los respectivos presupuestos, sino la autorización para que lo hagan cuando la función asignada así lo requiera, por lo que es respetuosa de la libertad que debe garantizarse al Gobierno, en los distintos niveles, al momento de definir las partidas que conformarán el presupuesto –artículo 346 de la Constitución-"*.

[46] Ver, sentencia C-652 de 2015.

[47] En ese sentido, ver sentencias C-484 de 1996 y C-515 de 2004.

[48] "*Artículo 18. Participación en mesas directivas de plenarias de corporaciones públicas de elección popular. Las organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la correspondiente*

las mesas directivas de las plenarias de las corporaciones públicas en las que tengan representación, la Corte observa que el propio artículo 112 de la Constitución establece que "*[l]os partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos*". Como se expuso antes (ver *supra*, numeral 82), el artículo 112 de la Constitución permite entender el alcance del literal (c) del artículo 152 de esa misma norma, por lo que se entiende que el asunto regulado en el artículo 18 del PLE Estatuto de la Oposición podía ser regulado mediante ley estatutaria.

101. Debe precisarse que la participación de los partidos minoritarios en las mesas directivas de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes hasta el momento ha estado regulado mediante la Ley 5ª de 1992 (en su artículo 40). Podría pensarse entonces que el artículo 18 del PLE Estatuto de la Oposición, en caso de ser sancionado, derogaría el artículo 40 de la Ley 5ª de 1992, con el argumento de que, en efecto, el artículo 18 del PLE Estatuto de la Oposición regula la participación de los partidos y movimientos de oposición en las mesas directivas de las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, pues los "*partidos minoritarios*" a los que se refiere el artículo 40 de la Ley 5ª de 1992 son las mismas organizaciones políticas declaradas en oposición a los que se refiere el artículo 18 del PLE Estatuto de la Oposición.

102. Con todo, si bien es cierto que las expresiones antes mencionadas son equivalentes, pues así lo sugiere el propio artículo 112 de la Constitución, la Corte no comparte la interpretación del párrafo anterior acerca de la derogatoria del artículo 40 de la Ley 5ª de 1992, pues considera que es posible interpretarlo de forma armónica con el artículo 18 del PLE Estatuto de la Oposición, sin que se vulnere reserva de ley alguna. En efecto, debe advertirse que el artículo 18 del PLE Estatuto de la Oposición establece de forma general el derecho a participar en mesas directivas en todas las corporaciones públicas, mientras que el artículo 40 de la Ley 5ª de 1992 regula de manera especial el alcance de ese derecho al interior del Congreso de la República. Así, dado que la primera de esas normas tiene contenido general, es correcto asignarle carácter estatutario, mientras que la segunda, por estar relacionada con su aplicación específica al Congreso de la República, tiene cercana relación con el reglamento de dicha corporación pública, el cual, como se sabe, es de carácter orgánico en virtud del artículo 151 de la Constitución.

---

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".

103. Con relación al artículo 19 del PLE Estatuto de la Oposición[49], relacionado con el derecho de los voceros de las organizaciones en oposición a determinar el orden del día de la sesión plenaria y de las comisiones permanentes del Congreso de la República y de las demás corporaciones públicas, podría pensarse que, en la medida que afecta asuntos del Reglamento del Congreso, debía ser objeto de ley orgánica. De hecho, en respaldo de esta tesis, podría mencionarse que el artículo 80 de la Ley 5ª de 1992 en efecto se refiere a la elaboración de los órdenes del día de las Plenarias y de las Comisiones Permanentes.

104. Con todo, considera la Corte que el anterior argumento no resulta procedente, por razones similares a las expuestas en relación con el artículo 18 del PLE Estatuto de la Oposición. En efecto, se advierte que el artículo 19 del PLE Estatuto de la Oposición establece un derecho de manera general de todas las organizaciones políticas declaradas en oposición. Tratándose del alcance de ese derecho en el Congreso de la República, puede advertirse que el mencionado artículo 19 del PLE Estatuto de la Oposición no deroga el artículo 80 de la Ley 5ª de 1992, sino que introduce una excepción en desarrollo del derecho fundamental a la oposición política.

105. Finalmente, el artículo 22 del PLE Estatuto de la Oposición[50] se refiere a un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas de los planes

[49] "*Artículo 19. Participación en la Agenda de las Corporaciones Públicas. 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 el día haya sido determinado por las organizaciones políticas declaradas en oposición".

[50] "*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 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.

plurianuales de inversiones de los Planes de Desarrollo del nivel nacional, departamental y municipal. Como se mencionó previamente (ver *supra*, numeral 91), la Constitución establece en su artículo 342 los contenidos de la ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, dentro de los que se incluye "*los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo*". En este sentido, teniendo en cuenta que el inciso 2 del artículo 22 del PLE Estatuto de la Oposición establece la realización de "*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*", concluye la Corte que esta disposición tiene naturaleza orgánica. Con todo, precisa la Corte que ello no afecta su constitucionalidad, por las razones que pasan a exponerse[51].

106. Conviene recordar que una misma ley puede tener naturaleza mixta, en el sentido de que la Constitución establezca procedimientos distintos de aprobación a distintos contenidos que aparecen allí establecidos, sin que ello implique que tenga que ser tramitado a través de proyectos de ley separados. Por el contrario, es posible que pueda tramitarse en un solo proyecto, caso en el cual deberá elegirse el procedimiento legislativo *más gravoso* que resulte aplicable según las disposiciones constitucionales. En este sentido, si un mismo proyecto de ley regula asuntos propios de una ley estatutaria y otros de una ley orgánica, para que este sea constitucional es necesario que siga el procedimiento propio de las leyes estatutarias.

107. Así lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional, la cual ha afirmado que *"dado que la Constitución no prohíbe que en un proyecto de ley estatutaria se contengan disposiciones de naturaleza diferente como las ordinarias, ello no lo hace per se inconstitucional siempre que se hubiere tramitado por el procedimiento que resulta más exigente y guarde una conexidad temática razonable"*[52]. La propia Corte ha extendido este razonamiento a aquellos casos en donde una Ley estatutaria incorpora contenidos de naturaleza orgánica. En desarrollo de lo anterior, mediante la sentencia C-540 de 2012, dijo lo siguiente:

> *"La Corte considera que al proyecto de ley podía introducirse disposiciones ordinarias y orgánicas, sin que ello lo hiciera inconstitucional. Según se ha*

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".

[51] En el mismo sentido, la Corte se pronunció al analizar la constitucionalidad del Art. 55 de la Ley 1757 de 2015.

[52] Ver, sentencias C-353 de 1994, C-600A de 1995, C-295 de 2002 y C-540 de 2012.

> *explicado en una ley estatutaria puede introducirse un asunto propio de una ley ordinaria atendiendo que el trámite de ésta resulta menos riguroso que el exigido para la aprobación de una ley estatutaria, como es la importancia de la materia (regulación de derechos y deberes fundamentales y los procedimientos y recursos para su protección), el procedimiento establecido para su aprobación (exige la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura), además de la revisión previa por la Corte Constitucional (arts. 152 y 153 superiores). Premisa decisoria igualmente extensible a las normas orgánicas en la medida en que si bien éstas revisten algunas particularidades especiales no conciernen a los derechos fundamentales, tampoco exigen la aprobación en una sola legislatura y se sujetan a un control de constitucionalidad rogado, todo lo cual permite sostener que resulta menos gravosa la aprobación de las leyes orgánicas"*[53].

108. Lo anterior ha llevado a la Corte a concluir que en aquellas ocasiones en que el legislador estatutario pretenda establecer una regulación integral, estructural y completa sobre alguna de las materias referidas en el artículo 152 de la Constitución, nada se opone a que "*pueda confluir en un proyecto de ley estatutaria otras regulaciones como las ordinarias y orgánicas, siempre y cuando mantengan una conexión material razonable*, [debiendo el pronunciamiento de la Corte] *abarcar* [no sólo las normas estatutarias, sino también] *las disposiciones de naturaleza ordinaria y orgánica*"[54].

109. La Corte considera que el inciso 2 del artículo 22 del PLE Estatuto de la Oposición se ajusta a los criterios anteriores, pues, por un lado, hace parte de una regulación integral, como lo es el ejercicio del derecho de la oposición de las agrupaciones políticas, y por otro lado, guarda una conexión material razonable con el asunto allí abordado, pues los instrumentos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana cumplen una finalidad instrumental para el adecuado ejercicio de una posición crítica frente al Gobierno. Por ello, considera la Corte que la naturaleza orgánica de dicha norma no resulta constitucionalmente reprochable, pese a la naturaleza estatutaria del proyecto de ley del que hace parte. Así mismo, la Corte manifiesta que bajo la integralidad requerida en el artículo 112 de la Constitución, se encuentran cobijados los artículos 18 y 19 del PLEEO.

110. Por todo lo expuesto, el trámite que debió haber surtido el PLE Estatuto de la Oposición está compuesto por las reglas especiales propias de las leyes estatutarias y del Procedimiento Legislativo Especial (artículo 153 de la Constitución y artículo 1 del AL 01/16, respectivamente) y, en lo no regulado por ellas, por las reglas generales aplicables para cualquier iniciativa legislativa (artículos 157 a 169 de la Constitución) y en lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992. A continuación, se identifican estas reglas y se explica si fueron cumplidas en el asunto bajo revisión. En el recuento de las reglas procedimentales aplicables se incluirán las relacionadas al proceso de conciliación, teniendo en cuenta que en el trámite del PLE surgieron discrepancias entre los textos aprobados en el Senado de la República y la Cámara de Representantes.

---

[53] Ver, sentencia C-540 de 2012.
[54] Ibídem.

b. Análisis de la observancia de las reglas aplicables al procedimiento de aprobación del PLE Estatuto de la Oposición

111. A continuación, la Corte analizará el trámite del PLE Estatuto de la Oposición, con el fin de verificar si cumplió las reglas a las que debía ajustarse. Para ello, enunciará primero la regla jurídica que se analiza y su fundamento normativo, para luego contrastarla con el trámite del proyecto de ley que se estudia. En algunos casos, por la similitud de las cuestiones analizadas, la Corte analizará el cumplimiento de distintos criterios en una misma sección.

i. Reglas relacionadas con la presentación y publicación del PLE Estatuto de la Oposición

112. **Iniciativa exclusiva del Gobierno nacional para presentar los proyectos que se tramiten mediante el Procedimiento Especial para la Paz (artículo 1 literal (a) del AL 01/16)**: El PLE Estatuto de la Oposición fue presentado el primero (1º) de febrero de 2017 en la Secretaría General del Senado de la República. La iniciativa fue radicada por el entonces Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo Bustos[55]. Por lo tanto, considera la Corte que se encuentra verificado este requisito[56].

113. **Correspondencia entre el título del proyecto y su contenido, y uso de la siguiente fórmula: "*El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA*" (artículo 1 literal (c) del AL 01/16):** El título del proyecto de ley que se revisa es el siguiente: "*Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos de las organizaciones políticas independientes*". Teniendo en cuenta las disposiciones que componen el PLE Estatuto de la Oposición, descrito con detalle antes (ver *supra*, numeral 79), considera la Corte que el título del proyecto describe adecuadamente su contenido.

114. Por otro lado, advierte la Corte que en el texto final aprobado del PLE Estatuto de la Oposición el articulado está precedido de la fórmula antes mencionada[57]. Por lo anterior, se concluye los requisitos analizados se satisficieron de manera adecuada.

---

[55] Según consta en la Gaceta No. 32 del primero (1º) de febrero de 2017.

[56] La Corte Constitucional ha tenido ya ocasión de señalar que los ministros, cuando actúan ante el Congreso de la República, representan al Presidente. En este sentido, la sentencia C-294 de 2012 indicó lo siguiente: "*Así, con base en la regla constitucional según la cual los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno (art. 208, CP), la jurisprudencia constitucional ha señalado que se ha de presumir que los Ministros cuando actúan a nombre del Gobierno ante el Congreso de la República, por ejemplo, presentado proyectos de ley, representan la voluntad del Presidente de la República. En la sentencia C-992 de 2001, a propósito de una demanda de inconstitucionalidad en la cual se acusaba a un Ministro de haber actuado por su cuenta y riesgo, sin el consentimiento del Presidente, por cuanto el Proyecto de ley no había sido firmado por el Jefe de Estado, la Corte resolvió el caso reiterando su jurisprudencia en la materia*".

[57] Ver, Gacetas del Congreso No. 265 y 266, ambas del veinticinco (25) de abril de 2017.

115. **Publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en primer debate en sesiones conjuntas (artículo 157.1 de la Constitución):** La iniciativa fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 32 del primero (1º) de febrero de 2017, mientras que el trámite del PLE Estatuto de la Oposición inició con la audiencia pública realizada en las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes, que tuvo lugar el día quince (15) de febrero de 2017[58]. Así, es claro que el presente requisito también se verificó.

ii. Reglas relacionadas con la realización de los distintos debates del PLE Estatuto de la Oposición

116. **El primer debate debe surtirse en las Comisiones Constitucionales Permanentes correspondientes y el segundo debate en la plenaria de cada cámara (artículo 1 literal (d) del AL 01/16)**: El primer debate del PLE Estatuto de la Oposición se dio en Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes, por lo que se rindió el mismo informe de ponencia para el Senado de la República[59] y la Cámara de Representantes[60] y fue aprobado por ambas células legislativas en la misma sesión[61]. Posteriormente, el trámite siguió su curso en las plenarias de cada cámara, siendo aprobado en la Plenaria del Senado de la República en sesión del veintinueve (29) de marzo de 2017[62] y por la de la Cámara de Representantes en sesión del veintiocho (28) y veintinueve (29) de marzo y tres (3) de abril de 2017[63].

117. **Reglas en materia de publicación de ponencias, anuncios para votación, mayorías, trámite preferente y comisión de conciliación:** Para claridad de la exposición, la Corte agrupará en este acápite distintas reglas aplicables a cada uno de los debates que surtió el PLE Estatuto de la Oposición. Particularmente, la Corte estudiará las siguientes: que la publicación de las ponencias se realice antes de cada debate en comisión y plenarias (artículo 160 inciso 4 de la C.P.); que el anuncio de la votación del proyecto se haya hecho en sesión distinta a aquella en la que se efectuó la respectiva votación (artículo 160 inciso 5 de la CP); que se le dé al proyecto trámite preferente, por lo que debe tener prelación en el orden del día sobre cualquier otro asunto (artículo 1 literal (b) del AL 01/16); que sea aprobado, por mayoría absoluta, en cada uno de los debates que conforman el trámite (artículos 153 y 157 numerales 2 y 3 de la Constitución, y artículo 1 literal (e) del AL 01/16); y que, en caso de discrepancias en los textos aprobados en ambas cámaras, que se conforme una comisión de conciliación (artículo 161 de la Constitución).

118. **Debate en Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes:** Según se señala en la Gaceta 104 del veintiocho (28) de febrero de 2017, para el primer debate en Comisiones Constitucionales Primeras conjuntas "*[f]ueron*

[58] Ver, Gacetas del Congreso No. 122 del Tres (3) de marzo de 2017 y 130 del siete (7) de marzo de 2017.
[59] Ver, Gaceta del Congreso No. 104 del veintiocho (28) de febrero de 2017.
[60] Ver, Gaceta del Congreso No. 106 del veintiocho (28) de febrero de 2017.
[61] Ver, Gacetas del Congreso No. 152 del 21 de marzo y 156 del 22 de marzo, ambas de 2017.
[62] Ver, Gaceta del Congreso No. 470 del nueve (9) de junio de 2017.
[63] Ver, Gaceta del Congreso No. 369 del veintidós (22) de mayo de 2017.

designados como ponentes el honorable Representante Humphrey Roa Sarmiento y el honorable Senador Roy Barreras Montealegre". El informe de ponencia para primer debate fue publicado en la misma gaceta. Por su parte, la fecha de inicio del debate en sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Primeras fue el siete (7) de marzo de 2017[64]. Es claro entonces que la publicación de la ponencia se hizo en cumplimiento del artículo 160 inciso 4 de la C.P.

119. El anuncio para discusión y votación en primer debate en las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes tuvo lugar en la sesión del 1 de marzo de 2017, de la siguiente forma:

> "*ANUNCIO DE PROYECTOS PARA PRIMER DEBATE:*
>
> *Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al proyecto que por su disposición se someterá a discusión y votación en la próxima Sesión Conjunta de las Comisiones Primeras del Honorable Senado y Honorable Cámara de representante (sic).*
>
> *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 agrupaciones políticas independientes.*
>
> *[…]*
> *Agotando el Orden del Día y siendo las 10:22 a. m. la Presidencia levanta la sesión y convoca a Sesión Conjunta para el día martes 7 de marzo de 2017 a partir de las 9:00 a. m., en el Recinto del Senado – Capitolio Nacional*"[65].

120. La discusión y votación en primer debate del PLE Estatuto de la Oposición por parte de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes se llevó a cabo efectivamente en la sesión para la cual se había anunciado, es decir la sesión realizada el siete (7) de marzo de 2017[66]. Así, es claro que el anuncio se realizó en una sesión distinta de aquella en la que se produjo la votación, y permitía determinar plenamente la fecha en que ello ocurriría.

121. En la sesión en la que se discutió y votó el proyecto en comisiones conjuntas, la del siete (7) de marzo de 2017, se le dio trámite preferente al PLE Estatuto de la Oposición, según consta en la Gaceta 171 de la misma fecha. De esta forma, se dio cumplimiento al requisito previsto en el artículo 1 literal (b) del AL 01/16.

122. La votación del PLE Estatuto de la Oposición en primer debate en Comisiones Primeras Constitucionales se llevó a cabo en la sesión del siete (7) de marzo de 2017. Luego de verificar el quórum en ambas comisiones, se sometió a consideración de ambas comisiones la proposición con la que terminaba el informe de ponencia. En la Comisión Primera del Senado de la

[64] Ver, Gaceta del Congreso No. 171 del siete (7) de marzo de 2017.
[65] Ver, Gaceta del Congreso No. 219 del seis (6) de abril de 2017.
[66] Ver, Gaceta del Congreso No. 171 del veinticuatro (24) de marzo de 2017.

República se obtuvo el siguiente resultado: doce (12) votos por el sí, cuatro (4) votos por el no[67]. Por su parte, la votación en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes fue la siguiente: veintitrés (23) votos por el sí y tres (3) votos por el no.

123. Con posterioridad a esta votación, se abrió el articulado para discusión, luego de lo cual se preguntó a los congresistas lo siguiente: "*¿Quieren los Senadores y Representantes presentes que el Proyecto de ley aprobado sea ley de la República?*"[68]. Trece (13) senadores votaron afirmativamente esta consulta, mientras que tres (3) lo hicieron de manera negativa[69]. Por su parte, veinticinco (25) representantes votaron afirmativamente, mientras que tres (3) lo hicieron de forma negativa[70]. Se observa así que en ambas células legislativas se logró la mayoría absoluta requerida.

124. Finalmente, en esa misma sesión fueron designados como ponentes el Representante a la Cámara Humphrey Roa Sarmiento y el Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre[71].

125. **Segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes:** La ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicada el veintiuno (21) de marzo de 2017[72], y el debate en esa corporación inició el veintidós (22) de marzo de 2017[73]. De esta forma, se dio cumplimiento a lo previsto en el artículo 160 inciso 4 de la Carta Política. De manera adicional, el contenido del informe de ponencia para segundo debate dio cuenta del texto del proyecto de ley, de su exposición de motivos, de las proposiciones presentadas y de aquellas que fueron avaladas por el Gobierno, razón por la cual fue cumplido el artículo 175 de la Ley 5ª de 1992[74].

126. El debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes tuvo lugar los días veintidós (22), veintiocho (28) y veintinueve (29) de marzo y tres (3) de abril, todos de 2017. En las sesiones del veintinueve (29) de marzo y del tres (3) de abril de 2017, el PLE Estatuto de la Oposición tuvo prelación en el orden del día[75]. En las dos restantes, el primer punto del orden fue la consideración del informe de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2016 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 003 de

---

[67] Ibíd.
[68] Según consta en el Acta No. 4 de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta No. 174 del veinticuatro (24) de marzo de 2017.
[69] Ver, Acta No. 4 Según consta en el Acta No. 4 de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta No. 174 del veinticuatro (24) de marzo de 2017.
[70] Según consta en el Acta No. 4 de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta No. 174 del veinticuatro (24) de marzo de 2017.
[71] Ibíd.
[72] Según consta en la Gaceta 152 del veintiuno (21) de marzo de 2017.
[73] Según consta en la Gaceta 242 del veintiuno (21) de abril de 2017
[74] Ver, sentencia C-408 de 2017.
[75] Según consta en las Gacetas 242 del veintiuno (21) de abril y en la 350 del dieciocho (18) de mayo, ambas de 2017.

2016 Cámara–02 de 2017 Senado. Este proyecto de acto legislativo también fue tramitado con base en el Procedimiento Legislativo Especial, establecido en el AL 01/16, por lo que también contaba con prelación en el orden del día. Con base en lo anterior, concluye la Corte que el requisito analizado fue verificado durante el trámite legislativo.

127. El anuncio para la discusión en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes se hizo por primera vez en la sesión del veintiuno (21) de marzo de 2017, de la siguiente forma:

> *"Se anuncian los siguientes proyectos para la sesión plenaria del día miércoles 22 de marzo a la una de la tarde o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o Actos Legislativos.*
>
> *[…]*
>
> *Segundo. Proyecto para segundo debate Procedimiento Legislativo Especial para la paz.*
>
> *Proyecto de Ley Estatutaria número 006 del 2017 Cámara, 003 del 2017 Senado".*

128. La discusión del PLE Estatuto de la Oposición lugar los días veintidós (22), veintiocho (28) y veintinueve (29) de marzo y tres (3) de abril, todos de 2017, en la sesión del veintiocho (28) de marzo de 2017[76], luego de distintas intervenciones de varios representantes a la Cámara, se sometió a votación la proposición con la que terminaba el informe de ponencia, con el siguiente resultado: "*[p]or el Sí 93 votos electrónicos y 6 votos manuales para un total por el Sí de 99 votos, por el No 13 votos electrónicos ninguno manual para un total por el No de 13 votos*".

129. El anuncio para votación en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes del PLE Estatuto de la Oposición se realizó en la sesión del veintinueve (29) de marzo de 2017, de la siguiente forma:

> "*Anuncio de proyectos para la sesión plenaria del día lunes 3 de abril, o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos.*
>
> *Primero Proyectos para Segundo Debate.*
> *(Procedimiento Legislativo Especial para la Paz).*
>
> *1. Proyecto de Ley Estatutaria número 006 de 2017 Cámara, 003 de 2017 Senado. […]*".

130. La fecha en la que se sometió a votación el PLE Estatuto de la Oposición en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue efectivamente el tres (3) de

[76] Según consta en la Gaceta 350 del dieciocho (18) de mayo de 2017.

abril de 2017[77]. Así, es claro que el anuncio para la votación se hizo en una sesión distinta de aquella en la que efectivamente se llevó a cabo.

131. En la mencionada sesión del tres (3) de abril de 2017, luego de verificar el quórum deliberatorio, se sometió el PLE Estatuto de la Oposición a votación en bloque, incluyendo las proposiciones avaladas por el Gobierno nacional, obteniéndose los siguientes resultados: por el SÍ: 115 votos; por el NO: 10 votos[78], configurándose de esta forma la mayoría absoluta requerida para la aprobación del PLE Estatuto de la Oposición.

132. **Segundo debate en la Plenaria del Senado de la República:** La ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República fue publicada el veintidós (22) de marzo de 2017[79], mientras que el debate inició en esa corporación el veintinueve (29) de marzo de 2017[80]. En este sentido, es claro que en esta instancia se acató lo previsto en el artículo 160 inciso 4 de la Constitución Política. A su vez, el contenido del informe de ponencia para segundo debate dio cuenta del texto del proyecto de ley, de su exposición de motivos, de las proposiciones presentadas y de aquellas que fueron avaladas por el Gobierno, razón por la cual fue cumplido el artículo 175 de la Ley 5ª de 1992.

133. El PLE Estatuto de la Oposición fue discutido en la Plenaria del Senado en las sesiones del veintinueve (29) de marzo y del cinco (5) de abril, ambas de 2017, y discutido y votado en la sesión del cinco (5) de abril. En estas dos sesiones en mencionado proyecto tuvo prelación en el orden del día, cumpliendo así con el requisito establecido en el artículo 1 literal (b) del AL 01/16.

134. El anuncio del PLE Estatuto de la Oposición se realizó en la sesión del veintiocho (28) de marzo de 2017, de la siguiente forma:

> "*Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión [...]*
>
> *Proyecto de ley que será considerado en la Sesión Plenaria del honorable Senado de la República siguiente a la del martes 28 de marzo de 2017, dentro de las sesiones extraordinarias convocadas mediante Decreto 2052 del 16 de diciembre del 2016.*
>
> *Con ponencia para segundo debate dentro del trámite legislativo especial para la Paz:*

[77] Según consta en el Acta 207 del tres (3) de abril de 2017 del Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso No. 369 del veintidós (22) de mayo de 2017.
[78] Acta 207 de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta No. 369 del veintidós (22) de mayo de 2017.
[79] Según consta en la Gaceta 156 del veintidós (22) de marzo de 2017.
[80] Según consta en la Gaceta 360 del diecinueve (19) de mayo de 2017.

> *• Proyecto de Ley Estatutaria número 03 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*"[81].

135. La discusión del PLE Estatuto de la Oposición en segundo debate en el Senado de la República inició en esta corporación el veintinueve (29) de marzo de 2017. En ella, el ponente de la iniciativa, el senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, explicó el contenido del articulado y las modificaciones propuestas, luego de lo cual la presidencia del Senado de la República sometió a consideración la proposición con la que terminaba el informe de ponencia, obteniendo 54 votos por el sí y ninguno en contra[82].

136. Por su parte, para la votación del PLE Estatuto de la Oposición en segundo debate en el Senado de la República, en la sesión del cuatro (4) de abril de 2017 se realizó el anuncio de la siguiente forma:

> "*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*"[83].

137. El PLE Estatuto de la Oposición fue votado por la Plenaria del Senado de la República en la sesión del día siguiente a la del señalado anuncio, es decir el cinco (5) de abril de 2017[84]. Se observa que en este anuncio no se indicó expresamente la fecha de la sesión en la que se procedería a la votación. No obstante, la fecha resultaba determinable, pues se hizo referencia a la "*próxima sesión plenaria*", la cual ocurrió el día siguiente a la realización del anuncio[85]. Por lo tanto, consideró la Corte que en el trámite del PLE Estatuto de la Oposición se dio cumplimiento al requisito de los anuncios, regulado en el inciso 5 del artículo 160 de la Constitución.

138. La votación en segundo debate del PLE Estatuto de la Oposición en el Senado de la República se realizó en la sesión del cinco (5) de abril de 2017. Luego de verificado el quórum deliberatorio, se procedió a la votación en bloque del PLE Estatuto de la Oposición, incluyendo las proposiciones avaladas

---

[81] Según consta en la Gaceta 685 del diecinueve (19) de mayo de 2017.
[82] Según consta en la Gaceta 686 del diecinueve (19) de mayo de 2017.
[83] Según consta en el Acta 64 del Senado de la República, publicada en la Gaceta 469 del nueve (9) de junio de 2017.
[84] Según consta en la Gaceta del Congreso No. 470 del nueve (9) de junio de 2017.
[85] Según la jurisprudencia constitucional, en virtud de la exigencia de los anuncios previos a la votación, "*se hace necesario que así no esté exactamente determinada, la fecha de votación sea determinable con base en el anuncio*". Sentencia C-241 de 2006. En similar sentido, ver sentencias C-533 de 2004 y C-473 de 2005.

por el Gobierno nacional, obteniéndose el siguiente resultado: por el SÍ: 53 votos; por el NO: 2 votos[86].

139. **Discusión y votación del informe de conciliación:** Debido a que el texto fue aprobado con discrepancias en las Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, fue necesario conformar una comisión de conciliación y proceder a la votación del informe preparado por esta.

140. La existencia de discrepancias entre los textos aprobados en segundo debate en cada cámara es consecuencia lógica del principio de identidad flexible (artículo 158 de la Constitución). En ese caso, la Constitución dispone que deberá conformarse una comisión de conciliación. Según el artículo 161 de la Carta, esta comisión deberá cumplir las siguientes reglas: (i) estar conformada por el mismo número de senadores y representantes; (ii) quienes deben tratar de conciliar los textos, y en caso de que ello no fuere posible definirán por mayoría; (iii) el informe de conciliación debe ser publicado por lo menos un día antes de ser sometido a votación y aprobación de las plenarias; y (iv) en caso de que después de la repetición del segundo debate persista la diferencia entonces se entenderá negado el proyecto.

141. La Corte observa que los textos aprobados en las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes presentaron diferencias con relación a los siguientes artículos: 2, 5, 6, 9, 11, 12, 13, 16, 18, 19, 20, 24, 25, 27, 28, 29, 30 y 31. Por lo anterior, fue necesario que se conformara una comisión de conciliación, la cual estuvo integrada por los senadores Roy Barreras Montealegre y Guillermo García Realpe, y por los representantes Silvio Carrasquilla Torres y Humphrey Roa Sarmiento[87].

142. La comisión elaboró un informe, con el propósito de conciliar las diferencias surgidas en los textos aprobados en las plenarias. En este informe se acogió el texto aprobado por la Plenaria del Senado de la República con relación a los artículos 2, 6, 11, 13, 19, 25 y 28, y el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes con relación a los artículos 5, 9, 12, 16, 18, 20, 24, 27 y 29. En ningún caso fue necesario crear un nuevo texto distinto a los aprobados en Plenaria de ambas cámaras para resolver las diferencias.

143. El anuncio para votación del informe de conciliación del PLE Estatuto de la Oposición en la Cámara de Representantes se realizó en la sesión del veinticinco (25) de abril de 2017, de la siguiente forma:

> "*Anuncio de proyectos para la sesión plenaria del día 26 de abril a las 9 de la mañana o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos.*
>
> *1. Informe de conciliación, procedimiento legislativo especial para la paz.*

[86] Ver, Acta 65 del Senado de la República, publicada en la Gaceta 470 del nueve (9) de junio de 2017.
[87] Según consta en la Gaceta del Congreso No. 265 del veinticinco (25) de abril de 2017.

> *1. Proyecto de ley Estatutaria número 006 de 2017 Cámara, 03 de 2017 Senado*"[88].

144. El informe que contenía el texto conciliado fue publicado el veinticinco (25) de abril de 2017[89], el cual fue aprobado por las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el veintiséis (26) de abril de 2017[90].

145. Así mismo, también encuentra la Corte que la publicación del informe de conciliación se hizo con un día de anterioridad a la fecha en la que se realizó la votación. La fecha en la que fue votado el informe de conciliación en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue el veintiséis (26) de abril de 2017[91]. Por lo anterior, es claro que el anuncio para votación se hizo en un día distinto a la fecha en la que esta tuvo finalmente lugar.

146. Por su parte, el anuncio para votación del informe de conciliación del PLE Estatuto de la Oposición en la Plenaria del Senado de la República se realizó en la sesión del veinticinco (25) de abril de 2017, de la siguiente manera:

> "*anuncio de proyectos de ley y de acto legislativo para ser considerados y votados en la siguiente Sesión Plenaria a la del día martes 25 de abril de 2017. Con el procedimiento especial legislativo para la paz Con Informe de Conciliación*
> • *Proyecto de Ley Estatutaria número 03 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 políticas independientes – Procedimiento Legislativo Especial para la Paz*".

147. El informe de conciliación fue votado por el Senado de la República el 26 de abril de 2017[92]. En consecuencia, se dio cumplimiento al requisito de publicación del informe de conciliación con por lo menos un día de anticipación a su votación e igualmente se realizó el anuncio con anterioridad a la sesión en la que se realizó la votación del informe de conciliación.

148. Finalmente se aprecia que el informe de conciliación fue aprobado en ambas cámaras por mayoría absoluta. Así, en la Plenaria del Senado de la República obtuvo un total de 53 votos a favor y ninguno en contra[93], y en la Plenaria de la Cámara de Representantes se obtuvo 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*"[94].

---

[88] Según consta en el Acta 211 del veinticinco (25) de abril de 2017 de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso No. 397 del 26 de mayo de 2017.
[89] Según consta en la Gacetas del Congreso No. 265 y 266 del veinticinco (25) de abril de 2017.
[90] Según consta en las Gacetas del Congreso 351 del dieciocho (18) de mayo y 544 del seis (6) de julio, ambas de 2017.
[91] Según consta en el Acta 212 de veintiséis (26) de abril de 2017 de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso No. 351 del dieciocho (18) de mayo de 2017.
[92] Según consta en la Gaceta del Congreso No. 544 del seis (6) de julio de 2017.
[93] Según consta en la Gaceta del Congreso No. 544 del seis (6) de julio de 2017.
[94] Según consta en la Gaceta del Congreso No. 351 del dieciocho (18) de mayo de 2017.

149. Con base en lo anterior, la Corte considera que en la conciliación del PLE Estatuto de la Oposición se cumplieron las reglas que regulan dicho procedimiento, previstas en el artículo 161 de la C.P.

150. **Conclusión:** Teniendo en cuenta el trámite descrito con detalle en el presente apartado, considera la Corte que en los debates del PLE Estatuto de la Oposición el Congreso de la República dio cumplimiento a las reglas en materia de publicación de ponencias, anuncios para votación, mayorías, trámite preferente y conformación de una comisión de conciliación.

iii. Reglas relacionadas con el cumplimiento de los plazos propios del PLE Estatuto de la Oposición

151. **Entre la aprobación en primer debate en comisiones constitucionales permanentes y el inicio de la discusión en segundo debate en la plenaria de cada cámara debe mediar un lapso no inferior a ocho días (artículo 160 inciso 1 de la C.P. y artículo 1 literal (d) del AL 01/16):** El PLE Estatuto de la Oposición fue aprobado en primer debate el 7 de marzo de 2017[95]. La discusión de dicha iniciativa en la Plenaria de la Cámara de Representantes inició el 22 de marzo de 2017[96]. Por su parte, la discusión del PLE Estatuto de la Oposición en el Senado de la República inició el 29 de marzo de 2017[97]. Por lo anterior, se observa que se cumplió con el presente requisito.

152. **Aprobación en el Congreso dentro de una sola legislatura (artículo 153 de la Constitución:** El PLE Estatuto de la Oposición fue presentado ante el Congreso de la República el 1 de febrero de 2017[98], y el informe de conciliación sobre este fue aprobado el 26 de abril de 2017 por la Cámara de Representantes[99] y por el Senado de la República[100]. Lo anterior permite comprobar que el trámite del PLE Estatuto de la Oposición se surtió en una sola legislatura.

iv. Reglas relacionadas con el contenido del PLE Estatuto de la Oposición

153. **Respeto de los principios de unidad de materia, de identidad flexible y de consecutividad (artículos 157, 158, 160 y 161 de la C.P.):** De acuerdo con el artículo 158 de la Constitución, "*[t]odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella*", requisito al que la jurisprudencia ha denominado como "unidad de materia". De forma reiterada, la Corte ha entendido que el análisis del cumplimiento del mencionado principio debe tener en cuenta el principio democrático y la cláusula general de competencia (establecidos

[95] Según consta en la Gaceta del Congreso No. 171 del veinticuatro (24) de marzo de 2017.
[96] Según consta en la Gaceta del Congreso No. 242 del veintiuno (21) de abril de 2017
[97] Según consta en la Gaceta del Congreso No. 360 del diecinueve (19) de mayo de 2017.
[98] Según consta en la Gaceta del Congreso No. 32 del primero (1º) de febrero de 2017.
[99] Según consta en la Gaceta del Congreso No. 351 del dieciocho (18) de mayo de 2017.
[100] Según consta en la Gaceta del Congreso No. 544 del seis (6) de julio de 2017.

especialmente en los artículos 114 y 150 de la C.P.), por lo que debe concluirse que se desconoce dicho principio "*solo cuando el precepto de que se trate se muestra totalmente ajeno al contenido temático de la ley de la que hace parte*"[101].

154. Por otro lado, el artículo 157 de la Constitución establece, en sus numerales 2 y 3, que, para convertirse en ley, todo proyecto debe haber sido aprobado en todos los debates que conforman su trámite. Por su parte, el artículo 160 de la Constitución establece que "*[d]urante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones o supresiones que juzgue conveniente*". La jurisprudencia constitucional ha denominado a estas exigencias como principios de consecutividad y de identidad flexible, respectivamente. Ambos principios se encuentran estrechamente vinculados, pues, en virtud de ellos, para que una materia sea aprobada como ley, debe haber cursado todos los debates que conforman el trámite legislativo (principio de consecutividad), sin que ello implique que a lo largo del trámite no puedan introducirse modificaciones a los textos previamente aprobados, siempre y cuando guarden relación con asuntos que han sido considerados en los debates precedentes a aquel en el que se formula la modificación (principio de identidad flexible)[102]. En este sentido, sostuvo la Corte lo siguiente:

> "*En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que el tema específico al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate*"[103].

155. Los principios de unidad de materia, de identidad flexible y de consecutividad pretenden, entre otras cosas salvaguardar la adecuada deliberación democrática en el procedimiento de formación de las leyes. En efecto, el principio de unidad de materia pretende impedir que en una iniciativa legislativa se incluyan cuestiones del todo ajenas al asunto objeto de discusión y votación, sobre las cuales pueda haber menor discusión por tratarse de un asunto puntual respecto de toda la iniciativa bajo consideración del Congreso. A su vez, los principios de consecutividad y de identidad flexible buscan que los asuntos que vayan a ser aprobados mediante ley hayan contado con el debate suficiente al interior del Congreso, al exigir que efectivamente hayan sido discutidos en todas las etapas del trámite legislativo y al permitir que se consideren regulaciones alternativas a la inicialmente planteada[104].

156. Para verificar el cumplimiento de los mencionados principios constitucionales, la Corte procederá a sintetizar las modificaciones que en cada

[101] Ver, sentencia C-379 de 2016.
[102] Ver, sentencia C-373 de 2016.
[103] Ver, sentencia C-706 de 2005.
[104] Ver, sentencia C-379 de 2016.

una de las etapas del trámite legislativo se introdujeron al texto radicado del PLE Estatuto de la Oposición, comenzando con el informe de ponencia para primer debate en Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes. En dicho informe se incluyeron modificaciones y adicionales al texto radicado por el Gobierno nacional[105]. Así, se presentaron modificaciones a los artículos 1, 2, 5, 6, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 29 y 32 en el sentido de reemplazar la palabra "*agrupaciones*" por "*organizaciones*".

157. También se introdujeron modificaciones a distintos artículos, como se muestra en el siguiente cuadro:

Artículo modificado	Sentido de la modificación
2 (definiciones)	Se agregó un nuevo inciso para definir el derecho de réplica.
5 (principios rectores)	Se adicionaron dos principios rectores: el de la construcción de una paz estable y duradera y el de ejercicio pacífico de la deliberación política.
11 (derechos)	Se agregaron dos nuevos derechos de las agrupaciones políticas en oposición, consistentes en participar en la agenda de las corporaciones públicas y garantizarles el libre ejercicio de los derechos políticos.
14 (acceso a medios de comunicación en las instalaciones del Congreso)	Se precisó que la facultad de la autoridad electoral de reglamentar el acceso a medios de comunicación e instalaciones del Congreso y la forma como podrá ser ejercido a nivel departamental, municipal y distrital debe garantizar condiciones de equidad y proporcionalidad.
16 (acceso a la información y a la documentación oficial)	Se armonizó con lo previsto en el artículo 258 de la Ley 5 de 1992.
17 (derecho de réplica)	Se le agregaron dos incisos: uno relacionado con las condiciones de ejercicio del derecho de réplica frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos realizados en intervenciones o alocuciones oficiales haciendo uso de los espacios que la ley reserva para los funcionarios del Gobierno nacional, departamental, local o distrital, y el otro sobre el ejercicio del derecho de réplica cuando los mencionados ataques sean transmitidos en noticieros o programas de opinión.
18 (participación en mesas directivas de plenarias de corporaciones públicas)	Se precisó la forma de participación de las organizaciones en oposición en las mesas directivas de las corporaciones de elección popular.
19 (día de la oposición)	Se eliminó el parágrafo, el cual establecía como falta disciplinaria la inasistencia a las sesiones convocadas por las organizaciones en oposición.
30 (pérdida de derechos de la oposición)	Se precisó que el mandato de la Procuraduría Delegada para la protección de los derechos de la oposición política será proteger los derechos políticos y de la oposición y se agregó un parágrafo transitorio concediendo al Procurador General de

[105] Ver, Gacetas del Congreso No. 104 y 106, ambas del veintiocho (28) de febrero de 2017.

Artículo modificado	Sentido de la modificación
	la Nación facultades para reformar la entidad en los aspectos necesarios, así como en los asuntos relacionados con la implementación de los acuerdos de paz.
31 (seguridad para los miembros de las organizaciones que se declaren en oposición)	Se aclaró que los programas de protección y seguridad que deberá crear el Gobierno nacional a favor de los miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición deberán tener un enfoque diferencial y de género.

158. Además, también en la ponencia para primer debate se introdujeron dos artículos nuevos, el 24 y el 25, relacionados con la posibilidad de otorgar curules en las respectivas corporaciones públicas a quienes hubieran obtenido la segunda votación en las elecciones para Presidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde Municipal.

159. En el trascurso del primer debate fueron presentadas distintas proposiciones, de las cuales algunas resultaron aprobadas por las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes[106]. Mediante tales proposiciones aprobadas se modificaron distintos asuntos, como se expone en el siguiente cuadro:

Artículo modificado	Sentido de la modificación
6 (curules en el Congreso de la República a quienes ocupen el segundo lugar en las elecciones para Presidente y Vicepresidente)	Se introdujeron dos modificaciones. Primero, se indicó que las organizaciones políticas que hubieran inscrito al candidato electo como Presidente, gobernador o alcalde, no podrían, mientras durara el mandato de estos, acceder a los beneficios previstos para las organizaciones políticas declaradas en oposición. Y, segundo, se estableció la posibilidad de otorgar curules en las corporaciones públicas a quienes hubieran obtenido la segunda votación en las elecciones para Presidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde Municipal.
7 (curules en corporaciones públicas regionales para quienes ocupen el segundo lugar en las elecciones a Gobernador, Alcalde Distrital y Alcalde Municipal)	Se agregaron cuatro incisos adicionales, sobre las siguientes cuestiones: se estableció la posibilidad de otorgar curules en las corporaciones públicas a quienes hubieran obtenido la segunda votación en las elecciones para Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde Municipal; se aclaró que los mencionados candidatos deberían, antes de la realización de las elecciones a corporaciones públicas, manifestar por escrito frente a la autoridad escrutadora competente su decisión de aceptar o no una curul en la Asamblea Departamental y los Concejos Distritales y Municipales respectivos; se estableció el procedimiento aplicable en caso de que los mencionados candidatos manifestaran su no aceptación de la curul antes descrita; y se reguló el procedimiento de expedición de las credenciales como diputados o concejales distritales o municipales a los candidatos que hubieran ocupado en segundo lugar en las elecciones para Gobernador de Departamento, Alcalde

[106] Ver, Gaceta del Congreso No. 152 del veintiuno (21) de marzo y 156 del veintidós (22) de marzo, ambas de 2017.

Artículo modificado	Sentido de la modificación
	Distrital y Alcalde Municipal y manifestaran su aceptación de la curul a la que hace referencia este artículo.
17 (derecho de réplica)	Se eliminó el apartado final, con el propósito de suprimir la regla de competencia relativa a los tribunales administrativos y al Consejo de Estado.
23 (derecho de oposición en juntas administradoras locales)	Se eliminó la expresión "*día de la oposición*" para reemplazarla por la expresión "*participación en la agenda de la corporación pública en los términos de esta ley*".

160. En la respectiva ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República se propusieron nuevas modificaciones a diferentes artículos del texto aprobado en primer debate en sesión conjunta[107], como se detalla a continuación:

Artículo modificado	Sentido de la modificación
Artículo 5 (principios rectores)	Se agregó un nuevo principio, denominado principio de control político.
Artículo 6 (declaración política de oposición)	Se realizaron dos modificaciones. Por un lado, se propuso que las organizaciones políticas, exceptuando aquellas que hubieran avalado al candidato electo como Presidente, gobernador o alcalde, podrían modificar su declaración política durante el periodo de Gobierno durante una sola vez. Por otro lado, se eliminaron los incisos 4 y 5 de este artículo, relacionados con la posibilidad de otorgar curules en las corporaciones públicas a quienes hubieran obtenido la segunda votación en las elecciones para Presidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde Municipal.
Artículo 7 (niveles territoriales de oposición política)	Se eliminaron los incisos que fueron añadidos a este artículo en el debate por parte de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanente
Artículo 8 (competencia para efectuar la declaración política)	Se modificó el parágrafo transitorio de esta norma, en el sentido de señalar que, antes del 20 de julio de 2018, las organizaciones políticas deberán modificar sus estatutos y definir el mecanismo o autoridades competentes para realizar la declaración política.
Artículo 12 (financiación adicional para el ejercicio de la política)	Se señaló que el Fondo Nacional de Financiación Política deberá garantizar internamente el manejo de los recursos asignados de acuerdo a los principios constitucionales y legales fijados en el Estatuto de la Oposición. Igualmente, se precisó que las autoridades competentes deberán adelantar las medidas necesarias para asegurar la financiación en los términos del ese artículo a partir del 10 de julio de 2018.
Artículo 19 (participación en la agenda de las corporaciones públicas)	Se precisó que las legislaturas a las que se refiere son las establecidas en el artículo 138 de la Constitución. A su vez, se agregó un parágrafo, de acuerdo con el cual se considerará 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 las que el orden del

[107] Ver, Gaceta 152 del veintiuno (21) de marzo de 2017 y Gaceta 156 del veintidós (22) de marzo de 2017.

Artículo modificado	Sentido de la modificación
	día haya sido determinado por las organizaciones políticas declaradas en oposición.
Artículo 22 (debate sobre el Plan de Desarrollo y presupuesto)	Se agregaron tres incisos, que disponen lo siguiente: (i) el respectivo Gobierno deberá hacer público en los portales web institucionales los programas y proyectos que se pretendan ejecutar, al igual que las modificaciones o adiciones a su articulado presentadas en el trámite de dichos proyectos; (ii) los gobiernos nacionales, departamentales, distritales y municipales deben realizar 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; y (iii) y 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.
25 (curules a corporaciones públicas de elección popular de las entidades territoriales)	Se agregó un inciso (el inciso segundo), relacionado con el momento para que los candidatos que ocuparon el segundo puesto en votación a gobernador, alcalde distrital o alcalde municipal manifiesten su decisión de aceptar o no una curul en la Asamblea Departamental o en los Concejos Distritales o Municipales.
29 (inhabilidades)	Se modificó el título, para que quede como "*protección de la declaratoria de oposición*".
30 (Procuraduría Delegada para la Protección de los Derechos Políticos y de la Oposición)	Se especificó que el informe que deberá elaborar la mencionada procuraduría deberá contener un balance del ejercicio del derecho fundamental a la oposición en el nivel nacional, departamental y municipal, así como del nivel de cumplimiento de los demás derechos consagrados en el Estatuto de la Oposición. También se propuso agregar un parágrafo transitorio, que concede facultades al Presidente de la República 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.
33 (sobre la vigencia del Estatuto de la Oposición)	Se precisó que entraría a regir a partir del 20 de julio de 2018.

161. El texto propuesto en el informe de ponencia para segundo debate del PLE Estatuto de la Oposición fue aprobado con modificaciones por las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República. Las modificaciones aprobadas fueron distintas en ambas cámaras, por lo que se reseñarán de manera separada.

162. Las modificaciones al informe de ponencia para segundo debate al PLE Estatuto de la Oposición aprobadas en la Plenaria del Senado de la República fueron las siguientes[108]:

[108] Ver, Gaceta del Congreso No. 470 del nueve (9) de junio de 2017.

Artículo modificado	Sentido de la modificación
5 (principios rectores)	Se agregó un nuevo principio, denominado diversidad étnica.
6 (declaración política)	Se afirmó que todas las organizaciones políticas, sin excepción, podrán por una sola vez, ante la autoridad electoral, modificar su declaración política durante el período de gobierno.
11 (derechos de las organizaciones políticas declaradas en oposición)	Se agregó un parágrafo, que indica que se promoverán garantías y mecanismos de acciones afirmativas para que los partidos y movimientos sociales de los pueblos indígenas y afro descendientes accedan a los derechos reconocidos en este artículo.
19 (participación en la agenda de las comunidades públicas)	Se eliminó el inciso 2, el cual disponía que cuando una sesión cuyo orden del día hubiera sido determinado por las organizaciones en oposición no se hubiere agotado en el día señalado hasta máximo en la siguiente se continuaría con el mismo orden.
26 (organizaciones políticas independientes)	Se unificaron los incisos 1 y 2 del literal c).
27 (protección de la declaración de independencia)	Se precisa la redacción de la inhabilidad allí prevista.

163. Por su parte, las modificaciones al informe de ponencia para segundo debate del PLE Estatuto de la Oposición aprobadas por la Cámara de Representantes[109] fueron las siguientes:

Artículo modificado	Sentido de la modificación
2 (definiciones)	Se precisó la redacción del derecho de réplica.
5 (principios rectores)	Se agregó un nuevo principio, denominado diversidad étnica.
6 (declaración política)	Se eliminó la referencia a la Ley 1475 de 2011.

164. Debido a que en las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes se aprobaron textos discrepantes del PLE Estatuto de la Oposición fue necesario conformar una comisión accidental de conciliación. Este aspecto fue analizado con detalle por la Corte (ver *supra*, numerales 139 a 149).

165. Del anterior recuento del texto publicado del PLE Estatuto de la Oposición, de los informes de ponencia para primer debate en Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes y segundo debate en la plenaria de cada cámara, y de los textos aprobados por las distintas células legislativas, la Corte concluye que todas las modificaciones y adiciones introducidas al texto de dicho proyecto cumplen las exigencias procedimentales que se analizan. Así, los cinco

[109] Ver, Gaceta del Congreso No. 369 del veintidós (22) de mayo de 2017.

capítulos que conforman el PLE Estatuto de la Oposición tienen un hilo conector común: reconocer y garantizar el ejercicio de una función crítica al Gobierno por parte de organizaciones políticas (ver *supra*, numeral 79). Todos esos capítulos, al igual que los artículos que de ellos hacen parte, están estrechamente relacionados con el ejercicio de dicha función crítica, en la medida en que establecen el procedimiento para que una organización política pueda declararse en oposición o independiente, determinan los derechos que de ello se derivan y señalan mecanismos de protección al ejercicio de la función crítica al Gobierno.

166. Además de guardar una relación temática clara, la propia Constitución facilita la verificación de la unidad de materia en el PLE Estatuto de la Oposición, pues en su artículo 112 establece una serie de contenidos (ver *supra*, numeral 82) que deben hacer parte de él, los cuales, como ya se tuvo oportunidad de señalar (ver *supra*, numeral 84), fueron recogidos por la iniciativa legislativa revisada por la Corte. Por esa razón, se advierte que se respetó el principio de unidad de materia en la aprobación del PLE Estatuto de la Oposición. Además, no sobra recordar que, según jurisprudencia consolidada de la Corte, para respetar el principio democrático y la iniciativa legislativa debe considerarse que el principio de unidad de materia solo se desconoce en caso de que una disposición sea totalmente ajena al contenido general del proyecto (ver *supra*, numeral 153).

167. Esta iniciativa también cumplió con los principios de consecutividad y de identidad flexible, pues se advierte que las modificaciones realizadas en el trascurso del trámite legislativo tuvieron la finalidad de precisar disposiciones ya existentes. Así, se advierte que los dos únicos artículos nuevos que se adicionaron al texto radicado por el Ministro del Interior sobre el PLE Estatuto de la Oposición fueron el 24 y 25 (ver *supra*, numeral 158), relacionados con la posibilidad de otorgar curules en las respectivas corporaciones públicas a quienes hubieran obtenido la segunda votación en las elecciones para Presidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde Municipal. Estos artículos fueron planteados desde el primer debate y sometidos a discusión y votación en los debates restantes. Además, guardan relación con la oposición política, al punto que el propio artículo 112 de la Constitución se refiere a ellos.

168. Las demás modificaciones que se introdujeron al texto presentado por el Ministro del Interior sobre el PLE Estatuto de la Oposición pretenden precisar o ampliar el alcance de las normas previamente existentes, por lo que la Corte considera que no son temas nuevos, y que en consecuencia respetan el principio de identidad flexible.

169. En consecuencia, concluye la Corte que en el trámite de aprobación del PLE Estatuto de la Oposición el Congreso de la República respetó los principios de unidad de materia, de identidad flexible y de consecutividad.

170. **Solo podrá tener modificaciones siempre que ellas se ajusten al contenido del Acuerdo Final y cuenten con el aval previo del Gobierno nacional (artículo 1 literal h) del AL 01/16):** Como se indicó antes (ver *supra*, numeral 76), la exigencia de que las modificaciones a los proyectos de acto legislativo y de ley cuenten con aval previo del Gobierno nacional fue declarada inconstitucional mediante la sentencia C-332 de 2017. No obstante, dado que la Corte no dio efectos retroactivos a su decisión, se entiende que este requisito estaba vigente al momento de la tramitación del PLE Estatuto de la Oposición, por lo que debe la Corte evaluar su cumplimiento (ver *supra*, numeral 76).

171. Con fundamento en lo anterior, el texto radicado por el Gobierno nacional del PLE Estatuto de la Oposición tuvo distintas modificaciones. Así sucedió en la ponencia para primer debate (ver *supra*, numerales 156 a 158), en el trascurso del Primer Debate en Comisiones Constitucionales Permanentes (ver *supra*, numeral 159), en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República (ver *supra*, numeral 160), en el transcurso del segundo debate, tanto en la Cámara de Representantes (ver *supra*, numeral 163) como en el Senado de la República (ver *supra*, numeral 162). Consta en el expediente que todas estas modificaciones contaron con el aval del Gobierno nacional[110], cumpliendo así el requisito constitucional analizado.

172. **Cuando los proyectos de ley estatutaria ordenen gasto público, debe darse cumplimiento de lo previsto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003[111]:** El mencionado artículo dispone que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios debe hacerse explícito cuál es su impacto fiscal y establecerse su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Para el efecto prevé que en las exposiciones de motivos de los proyectos y en cada una de las ponencias para debate se debe incluir expresamente los costos fiscales de los mismos y la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos. De la misma manera, dicha regulación establece que durante el trámite de los proyectos el Ministerio de Hacienda debe rendir concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas, así como sobre la fuente de ingresos para cubrirlas y sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Así pues, el mencionado artículo es una importante herramienta para racionalizar el proceso legislativo, y para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, visto desde una perspectiva de efectividad de las políticas públicas. No obstante, esta Corte ha precisado que el requisito allí

[110] Según consta en las Gacetas del Congreso No. 104 y 106, ambas del veintiocho (28) de febrero; 152 del veintiuno (21) de marzo; 156 del veintidós (22) de marzo; 369 del veintidós (22) de mayo; y 470 del nueve (9) de junio, todas ellas de 2017.
[111] "*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*".

establecido es responsabilidad tanto del Ejecutivo como del Legislador[112], pero no es una limitación para que el Congreso desarrolle su función legislativa[113].

En el asunto bajo examen, observó la Corte que: (i) la mayor parte de las medidas incluidas en el PLEEO (con excepción de las que se señalan a continuación), si bien demandan actuaciones de Estado, no representan la destinación de recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación, o bien por encontrarse subsumidas en las competencias de las respectivas entidades, o no se dispuso que su financiación se haría con cargo a dichos recursos; (ii) desde la exposición de motivos del PLEEO, se incluyó una expresa referencia en el articulado del mismo, referente a dichos efectos[114]; y (iii) durante todo el trámite legislativo, las ponencias que sirvieron de fundamento a los debates tanto en comisión como en Plenaria tuvieron en cuenta este aspecto fiscal[115].

173. Adicionalmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino en el trámite legislativo[116], y posteriormente en escrito enviado a la Corte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público informó que algunas medidas del PLE Estatuto de la Oposición se financiarían con recursos del Presupuesto General de la Nación o que podrían implicar efectos fiscales. Esta cartera se refiere específicamente a lo previsto en los artículos 12, 13, 24 y 30 del proyecto bajo

---

[112] Al respecto, la sentencia C-154 de 2016 dispuso que "*Sin embargo, también se ha señalado que esta herramienta no constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa y mucho menos una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente, puesto que es el gobierno quien cuenta con los elementos técnicos para efectuar los estimativos de los costos fiscales de un determinado proyecto*".

[113] Ver, sentencia C-154 de 2016. En el mismo sentido, en la sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que "*El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público. Al respecto, la Corte ha señalado que "el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a la voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la Ley. Desde esta perspectiva la Corte no ha encontrado reparo de constitucionalidad en las normas que se limitan a "autorizar" al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En esos casos ha dicho la Corporación que el artículo 39 de la Ley Orgánica del Presupuesto no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas*".

[114] Sobre el particular, ver artículos 12, 13 –literal (e), Art. 28 y 29 de la Gaceta del Congreso No. 32, de fecha 1º de febrero de 2017. En la misma Gaceta se hizo referencia, a "*el artículo 12 se refiere a financiación adicional disponiendo de un monto equivalente al cinco por ciento (5%) de lo apropiado para el financiamiento público de los partidos*", "*El costo de los espacios será asumido con cargo al Presupuesto General de la Nación en todos los casos. Sin embargo, cuando se trate de medios de comunicación privados que usan el espectro electromagnético* […] *el costo de los espacios adquiere la calidad de obligación especial del servicio, y por lo tanto estará a cargo de concesionario o tenedor de la frecuencia a cualquier título*".

[115] Sobre el particular, ver Gacetas del Congreso No. 104 y 106 (28 de febrero de 2017), artículos con algunas modificaciones y mismas consideraciones del pie de página anterior; y Gacetas del Congreso No. 152 y 156 (21 y 22 de marzo de 2017, respectivamente), artículos con algunas modificaciones y mismas consideraciones del pie de página anterior.

[116] Ver, Gaceta del Congreso No. 171 de fecha 24 de marzo de 2017.

revisión. Indica el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que, para cumplir con lo previsto en el artículo 12 del PLE Estatuto de la Oposición, el cual ordena apropiar un cinco por ciento (5%) adicional del Fondo de Financiación Política, en el Presupuesto General de la Nación para 2017 se apropiaron $42.269.000.000 para funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, por lo que se estima que esta norma implicará un gasto anual equivalente a $2.113.500.000.

174. Con relación al artículo 13, que asigna espacios adicionales en medios de comunicación social del Estado y en los que hacen uso del espectro electromagnético con cargo al Presupuesto General de la Nación, indica el Ministerio que aún no existe una estimación, pues para la entrada en funcionamiento de este artículo se requiere una reglamentación de la autoridad electoral, que, por supuesto, aún no existe.

175. Respecto del artículo 24, el cual establece la posibilidad de otorgar curules adicionales en el Senado y la Cámara de Representantes a quienes hubieran obtenido la segunda votación para Presidente y Vicepresidente de la República, el Ministerio señala que, calculado a valor de 2016, el costo de cada congresista es de $553.084.519, a lo que hay que sumar un valor anual de $442.630.200, correspondiente al costo de una Unidad de Trabajo Legislativo, regulada en el artículo 388 de la Ley 5 de 1992. Sostiene finalmente que cada uno de estos valores debe ser multiplicado por dos.

176. A su vez, indica que el artículo 30, que dispone la creación de la Procuraduría Delegada para los Derechos de la Oposición, una vez consultado este asunto a la Procuraduría General de la Nación, se estima que lo allí previsto implicaría un costo de aproximadamente $11.258.600.000.

177. Finalmente, advierte que todas las medidas específicas contempladas en el PLE Estatuto de la Oposición deberán ser consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y con la Regla Fiscal, según lo establecido en la Constitución Política y en la Ley 1473 de 2011. Consecuentemente, no advierte la Corte irregularidad sobre este aspecto y no cabe estimar inexequibilidad alguna en este sentido.

178. **Si el proyecto de ley estatutaria incluye medidas que afecten directamente a las comunidades étnicas, debe realizarse el procedimiento de consulta previa, en las condiciones previstas en la jurisprudencia constitucional (artículo 7 de la C.P. y artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT–)[117]:** De acuerdo con el

[117] Sobre este aspecto particular, la Presidencia de la República en su intervención manifestó que en el trámite del PLE Estatuto de la Oposición no era procedente realizar consulta previa. Al respecto, inicia por reconocer que todas las medidas legislativas o administrativas que generen afectación específica y directa a las comunidades étnicas. Sostiene que, según la jurisprudencia constitucional (en particular la sentencia C-175 de 2009), las medidas legislativas de carácter general que afecten de igual forma a todos los ciudadanos no están en principio sometidas a consulta previa, salvo si aborda cuestiones reguladas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo o si incide en cuestiones propias de la identidad de las comunidades étnicas. Aduce que, con base en esta jurisprudencia, resulta claro que el PLE Estatuto de la Oposición no debía

artículo 7 de la Constitución Política, el Estado colombiano protege y reconoce la diversidad étnica y cultural de la Nación. Uno de los mecanismos a través de los cuales se materializa esta cláusula es el artículo 6 del Convenio 169 del Convenio de la OIT, el cual establece que los Estados parte deben "*consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*" (subrayas por fuera del texto original). Según lo establece el artículo 1 del mencionado tratado, este aplica a los pueblos tribales o indígenas. Conviene recordar que, en virtud del artículo 93 de la Constitución, el artículo 6 del Convenio 169 del Convenio de la OIT hace parte del bloque de constitucionalidad[118].

179. En su jurisprudencia, la Corte ha precisado que la consulta previa frente a iniciativas legislativas procede cuando estas puedan afectarles de manera directa, lo cual sucede en cualquiera de estas dos circunstancias: cuando una iniciativa se relaciona con una comunidad diferenciada o cuando tal iniciativa sea de contenido general pero tenga una incidencia específica y verificable en determinada comunidad. Si se presenta alguna de estas dos circunstancias y en todo caso la iniciativa legislativa no fue sometida a consulta deberá, por regla general, ser declarada inexequible[119]. Por el contrario, según lo ha señalado la Corte, "*aquellas medidas legislativas de carácter general, que afectan de forma igualmente uniforme a todos los ciudadanos, entre ellos los miembros de las comunidades tradicionales, no están sujetas al deber de consulta, excepto cuando esa normatividad general tenga previsiones expresas, comprendidas en el ámbito del Convenio 169 de la OIT, que sí interfieran esos intereses*"[120].

180. Igualmente, de la jurisprudencia de la Corte también pueden identificarse asuntos que se ha considerado que inciden de manera directa y específica en las comunidades étnicas y que, en consecuencia, cuando vayan a ser regulados a través de una iniciativa legislativa deben ser sometidos a consulta. Se trata de asuntos como los relacionados con la identidad de las comunidades, entre ellos el territorio, el aprovechamiento de la tierra rural y forestal, o la explotación de recursos naturales en las zonas en que se asientan las comunidades diferenciadas. Igualmente, ha sostenido que la consulta procede respecto de cuestiones relativas a la autonomía que la Constitución reconoce a las comunidades indígenas y afro descendientes, en materias como la conformación, delimitación y relaciones con las demás entidades locales de las unidades territoriales de las comunidades indígenas, o los aspectos propios del gobierno de los territorios donde habitan las comunidades indígenas, como la

---

ser objeto de consulta pues "*no regula asuntos relativos a comunidades étnicamente diferenciadas, ni es una medida susceptible de incidir en la conformación de su identidad*", ni "*se regulan en el proyecto de ley materias relacionadas con el aprovechamiento de recursos naturales en los territorios de grupos étnicos, conformación, delimitaciones o gobierno de los territorios de este tipo de comunidades, en los términos de la jurisprudencia*"

[118] Ver, sentencia C-379 de 2016.

[119] La única excepción admitida por la jurisprudencia a esta regla se presenta cuando la medida que afecta directamente a una comunidad étnica promueve su participación real y efectiva en la vida política, caso en el cual esa medida, en todo caso, deberá ser consultada antes de implementarse. Ver, sentencia C-290 de 2017.

[120] Ver, sentencias C-038 de 2009 y C-175 de 2009.

explotación de los recursos naturales al interior de ellos. Conviene resaltar, tal como lo ha hecho la Corte antes, que este listado de materias no es exhaustivo[121].

181. Ateniendo al contenido del PLE Estatuto de la Oposición –el cual fue expuesto con más detalle antes (ver *supra*, numeral 79) –, recuerda la Corte que este tiene como propósito adoptar el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos de las organizaciones políticas independientes, para lo cual establece, en términos generales, el procedimiento para declararse en oposición o independiente del Gobierno, los derechos que le corresponden a las organizaciones que opten por alguna de estas dos alternativas y los mecanismos para protegerlos. Se trata entonces de una cuestión que no tiene el propósito de regular de forma específica y diferenciada asuntos propios de comunidades étnicas, sino que aborda una cuestión general, al desarrollar el contenido del artículo 112 de la Constitución.

182. Además, la cuestión general que aborda el PLE Estatuto de la Oposición no tiene una incidencia directa en determinada comunidad étnica, pues se relaciona con el ejercicio de la política, y, aunque este es un escenario al que concurren las comunidades étnicas, no se advierte alguna forma de incidencia en la actividad política de las comunidades étnicas. Finalmente, destaca la Corte que el asunto propio del PLEEO que se analiza no aborda ninguna de las cuestiones que la jurisprudencia constitucional ha indicado como ejemplos de asuntos en los que se configura la afectación directa a las comunidades étnicas.

183. Ahora bien, aunque es claro que el propósito general del PLE Estatuto de la Oposición no implicaba la consulta de la totalidad del articulado, conviene analizar si dicha consulta debió proceder respecto de algunas medidas específicas que este contiene. Particularmente, se refiere la Corte a lo dispuesto en el literal (j) del artículo 5 del mencionado proyecto, el cual hace referencia a la diversidad étnica como uno de los principios rectores del PLEEO[122], así como a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 11 del mismo, relativo a los derechos de las organizaciones políticas que se declaren en oposición[123]. Advierte la Corte que la primera norma mencionada establece una obligación de respeto de las comunidades étnicas, conforme a la cual las organizaciones políticas y las personas en general deben *abstenerse* de atentar contra las posiciones culturales, ideológicas, cosmovisión y opiniones políticas de esas comunidades. La segunda norma mencionada, por su parte, impone una obligación de distinta naturaleza, en la medida que establece que el Estado debe *promover* que los partidos y movimientos sociales de los pueblos indígenas y afro descendientes

[121] Ver, sentencia C-366 de 2011.
[122] Establece dicho literal lo siguiente: "*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*".
[123] Señala ese parágrafo lo siguiente: "*[s]e 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*".

tengan acceso a los derechos reconocidos a las agrupaciones políticas que se declaren en oposición.

184. Según lo anterior, considera la Corte que el literal (j) del artículo 5 del PLE Estatuto de la Oposición es una norma dirigida a todas las personas, particularmente a las organizaciones políticas, a las que les impone la obligación de respetar la diversidad étnica. Por ello, no puede entenderse que afecta a las comunidades étnicas, en el sentido del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. Por su parte, el parágrafo del artículo 11 del PLE Estatuto de la Oposición pretende promover la participación de los pueblos indígenas y de las comunidades afro descendientes en la política, para lo cual señala que deben reconocérsele los derechos establecidos a favor de las agrupaciones políticas de oposición. Así, siguiendo los lineamientos expuestos en anteriores pronunciamientos de la Corte[124], dado que se trata de una garantía que promueve la inclusión política de los mencionados grupos, no resulta contrario a los mandatos constitucionales que no se hubiera realizado consulta previa con ellos en el trámite del PLE Estatuto de la Oposición, siempre que, antes de la aplicación efectiva de la norma tal proceso de consulta tenga efectivamente lugar.

185. Por las razones planteadas, **concluye la Corte que en el trámite del proyecto de ley que se revisa no correspondía agotar el requisito de la consulta previa para su aprobación, ni respecto de la totalidad del proyecto ni respecto de algunas de sus disposiciones, particularmente el literal (j) del artículo 5 y el parágrafo del artículo 11**.

v. Síntesis del análisis del procedimiento legislativo surtido en el PLE Estatuto de la Oposición

186. **Una vez revisado el cumplimiento de cada una de las reglas aplicables en materia de vicios de procedimiento en su formación, concluye la Corte que el trámite legislativo del PLE Estatuto de la Oposición se hizo con observancia de la totalidad de las normas constitucionales que resultaban aplicables**.

D. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD MATERIAL DEL PLE ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA – CONCEPTO, FINALIDAD E IMPLICACIONES DEL ESTADO DEMOCRÁTICO, PARTICIPATIVO Y PLURALISTA

187. Superado el análisis de vicios de procedimiento en su formación del PLE Estatuto de la Oposición, procede la Corte a realizar el examen de los asuntos de contenido material. Para el efecto, como primera medida, se realizarán unas consideraciones sobre la naturaleza del Estado democrático, participativo y pluralista, así como sobre el fundamento constitucional de la oposición política

[124] Ver, sentencias C-862 de 2012 y C-290 de 2017.

en Colombia. Dichas consideraciones son transversales a cada uno de los artículos contenidos en el PLE Estatuto de la Oposición. Posteriormente, se aludirá al fundamento en derecho comparado sobre las condiciones y garantías de la oposición política. Para después, proceder con el examen constitucional del contenido material de cada una de las disposiciones del mencionado PLE Estatuto de la Oposición.

188. La Constitución Política de 1991 adoptó el modelo de Estado Social de Derecho, alrededor de una forma de organización democrática, participativa y pluralista, la cual tiene por principio rector el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad de las personas y la prevalencia del interés general. La Asamblea Nacional Constituyente así lo consagró en el preámbulo y el artículo 1° de la Carta, y en efecto, lo desarrolló en varias disposiciones constitucionales que se ocupan de regular diferentes materias (política, económica, social, ecológica y cultural).

189. Bajo ese modelo de Estado constitucional, el sistema jurídico colombiano reconoce a la democracia como un principio fundante[125] y estructural de la sociedad, en la medida que, por un lado, instituye el texto constitucional,[126] y por otro, confiere al pueblo la titularidad de la soberanía para conformar el poder público, ya sea de manera directa o por medio de sus representantes (art. 3°, C.P.).

190. En lo que respecta a su significado, el principio democrático en la organización política puede ser concebido de diferentes maneras por la forma en la que se articula con múltiples elementos de la Constitución (soberanía, pueblo, participación y representación). Así, este principio del ordenamiento jurídico puede ser definido como: (i) *fuente de legitimidad*, en tanto sirve de justificación del poder político ejercido por los diferentes órganos; (ii) *fundamento de derechos y obligaciones*, dado que reconoce y tutela los derechos de participación de los individuos y la sociedad en la conformación y control del poder político e impone deberes de respeto y protección al Estado y a los particulares; y (iii) *expresión de reglas de funcionamiento y toma de decisiones*, toda vez que determina la forma en que tal poder opera democráticamente y los ámbitos en los que su aplicación puede exigirse.[127]

191. En línea con lo anterior, la Corte Constitucional ha precisado que la elección de un marco *democrático y participativo* para el desarrollo de las relaciones entre Estado y particulares, cuanto menos, implica:

> "*(i) que el Pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar, (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes, (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos*

[125] Ver, sentencia C-180 de 1994.
[126] Ver, sentencia C-230A de 2008.
[127] Ver, sentencia C-150 de 2015.

> *mediante los cuales actúa el poder público, mediante actos electivos y (iv) que el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente*".[128]

192. Estas implicaciones, plasmadas en diversos apartes de la Carta e identificadas por la jurisprudencia constitucional, demuestran la existencia de un vínculo inescindible entre la democracia y la participación, entendida esta última como principio definitorio de la Constitución[129], derecho[130] y fin esencial del Estado, en virtud del cual se debe "*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*"[131].

193. La relación entre estos principios constitucionales ha sido objeto de pronunciamiento de la Corte, en el sentido de que, el carácter participativo del modelo democrático permite a las personas definir el "*destino colectivo*" mediante la intervención "*en los distintos escenarios, materias y procesos de la vida institucional y social del país*"[132]. Dicha garantía, además de imprimir a la democracia un carácter "*expansivo y universal*"[133], implica para su realización el reconocimiento de derechos constitucionalmente establecidos que tornan efectiva la participación de los ciudadanos. Así, por ejemplo, el artículo 40 Superior, prescribe el derecho general que tiene todo ciudadano a participar en la *conformación, ejercicio y control* de poder político, así como los derechos particulares que se derivan de dichas facultades[134], las cuales, en todo caso,

---

[128] Ibídem.

[129] Con relación al principio de participación, la Corte en sentencia C-577 de 2014 manifestó: "*La Constitución de 1991 es prolija en la consagración de contenidos dogmáticos que definen y concretan el principio de participación dentro del ordenamiento constitucional; principio que, como se observa a partir del análisis de las disposiciones constitucionales que lo enuncian y desarrollan, resulta esencial en la definición del Estado colombiano, especialmente en lo relativo a su carácter democrático. En efecto, si la democracia garantiza que las decisiones más importantes dentro del Estado se tomen por parte del cuerpo de ciudadanos, la participación profundiza y desarrolla el principio democrático a través de la especificación de aquellos mecanismos o aquellas vías por las cuales los ciudadanos podrán hacerse partícipes del proceso decisorio.* ***La participación, desde esta perspectiva, será el elemento definitorio de la Constitución*** *que permitirá la realización material/sustancial de la democracia –también principio fundante del ordenamiento constitucional del Estado colombiano, de acuerdo con el artículo 1º de la Constitución-.*" (Negrilla fuera del original).

[130] La participación como derecho se prescribe en diferentes instrumentos internacionales. La Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos lo prevé en sus artículos 6 y 7. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 25 y la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 23.

[131] Constitución Política, art. 2°.

[132] Ver, sentencia C-089 de 1994, reiterada por la sentencia C-230A de 2008.

[133] Conforme lo ha indicado la Corte, el principio democrático "*es* ***universal*** *en la medida en que comprende variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados" y en cuanto "se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social"; pero, a la vez, el principio democrático es* ***expansivo****, porque "su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su defensa.*" (Negrilla fuera del original) *Cfr.* Ibídem.

[134] El artículo 40 de la Constitución establece como derechos derivados del derecho general de participación las garantías para: (1) participar en elecciones en la condición de elector o potencial elegido, (2) intervenir, adoptando decisiones, en los diferentes mecanismos de participación democrática entre los que se encuentran el plebiscito, el referendo, las consultas populares y la revocatoria del mandato, (3) constituir y formar parte de partidos, movimientos y agrupaciones políticas divulgando, enseñando o promulgando sus ideas y programas, (4) formular iniciativas ante las diferentes corporaciones públicas, (5) promover la defensa de la Constitución

deben realizarse mediante la formas democráticas constitucionalmente instituidas: *democracia participativa y democracia representativa.*

194. Con la Constitución de 1991 se modificó y, consecuentemente, se complementó el modelo de democracia representativa establecido en el anterior régimen político, con mecanismos propios de la democracia participativa[135]. Este Tribunal, en sentencia C-089 de 1994, explicó con claridad el sentido y la importancia de dicho cambio constitucional:

> "*(…) El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente, luego traducido en las disposiciones de la Carta Política que ahora rige el destino de Colombia y de las que se infiere el mandato de afianzar y extender la democracia tanto en el escenario electoral como en los demás procesos públicos y sociales en los que se adopten decisiones y concentren poderes que interesen a la comunidad por la influencia que puedan tener en la vida social y personal.*
>
> *La democratización del Estado y de la sociedad que prescribe la Constitución no es independiente de un progresivo y constante esfuerzo de construcción histórica que compromete a los colombianos - en mayor grado, desde luego, a las instituciones públicas y a los sujetos privados que detentan posiciones de poder social o político - y de cuyo resultado se derivará la mayor o menor legitimidad de las instituciones, no menos que la vigencia material de la Carta y la consecución y consolidación de la paz pública*".

195. Por lo demás, es claro que en el actual marco constitucional y democrático, el pueblo tiene la facultad de intervenir de dos formas en la toma de decisiones que lo afectan. Por un lado, la democracia representativa, en virtud de la cual "*las personas afectadas eligen representantes para hablar por ellos en el ámbito de los organismos decisorios representativos, es decir, constituidos específicamente para permitir la interacción entre quienes toman las decisiones y los representantes elegidos colectivamente por las personas potencialmente afectadas*." Y por otro, el modelo de la democracia participativa, en el que "*los afectados se involucran directamente en la adopción de las decisiones, y ejercen su voz no para elegir a un representante que hablará por ellos, sino para participar directamente en la toma de la decisión*"[136].

196. Para la Corte, el símil entre los sistemas aludidos, indica que "*el concepto de democracia participativa es más moderno y amplio que el de la democracia representativa. Abarca el traslado de los principios democráticos a esferas diferentes de la electoral, lo cual está expresamente plasmado en el artículo 2° de la Carta. Es una extensión del concepto de ciudadanía y un replanteamiento*

---

y la ley mediante la formulación de las acciones públicas que se encuentren previstas y (6) ocupar cargos públicos.

[135] En ese sentido, la Corte ha reconocido que los conceptos de democracia participativa y representativa no son completamente opuestos y que "*por el contrario, se complementan logrando así que el pueblo, titular originario de la soberanía, pueda escoger -mediante el sufragio universal- a sus gobernantes y, a su vez, cuente con los mecanismos jurídicos propios que garanticen su vinculación con los asuntos que le afectan directamente y en cuya solución se encuentra comprometido*". Ver, sentencia C-089 de 1994.

[136] Ver, sentencia C-461 de 2008, reiterada en la sentencia C-141 de 2010.

de su papel en una esfera pública que rebasa lo meramente electoral y estatal"[137]. De ahí que, *"[e]l ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán en el rumbo de su vida*"[138], sin que se circunscriba su intervención al derecho al sufragio, tal y como ocurre en la democracia meramente representativa.

197. Por las razones expuestas en precedencia, la democracia participativa, en tanto principio, finalidad y forma de gobierno (Preámbulo, arts. 1 y 2, C.P.), debe ser no solo protegida, sino también promovida por el Estado colombiano, de manera tal que sus decisiones, legitimadas en mayor medida por este hecho, respondan efectivamente a las crecientes necesidades que tienen los diversos sectores de la población[139].

198. En este punto, es importante resaltar que, al modelo de democracia participativa se integra necesariamente el carácter *pluralista* del Estado Social de Derecho[140]. La Corte en sentencia C-141 de 2010, al examinar el alcance de la habilitación que tenía el Congreso de la República para modificar el texto del articulado presentado en la iniciativa ciudadana de un referendo constitucional, precisó el significado del pluralismo en la democracia constitucional. En concreto, manifestó:

> "*El pluralismo (…) se opone al unanimismo, pues acepta el juego de las diferentes opciones ideológicas; desconfía de la homogeneidad, porque reconoce la heterogeneidad de la sociedad, así como la existencia de los grupos a los que pertenecen los individuos; rechaza el carácter absoluto de las opiniones o tendencias, ya que le otorga legitimidad a los distintos puntos de vista; promueve la participación política en la medida en que da oportunidad de expresarse a diversas propuestas y grupos sociales y supone la aceptación de las reglas fijadas para tornar viable esa expresión y hacerla accesible a todos*".

199. De ese modo, el pueblo en ejercicio de su soberanía e independencia, mediante la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, abandonó la concepción homogéneo contenido en la Constitución de 1886, para en su lugar implementar una organización política pluralista en la que se destaca el deber de garantizar la participación de todas las personas en los asuntos que les afecta, sin importar la ideología, raza, género, origen, religión, institución o grupo social al que pertenezcan.

200. Consideraciones de ese talante han sido plasmadas por la jurisprudencia de este Tribunal, al prever que "*[l]a noción de pueblo que acompaña la concepción de democracia liberal constitucional no puede ser ajena a la noción de pluralismo e implica la coexistencia de diferentes ideas, razas, géneros, orígenes, religiones, instituciones o grupos sociales. El pueblo de tan heterogénea composición al escoger un modelo de democracia constitucional*

---

[137] Ver, sentencia T-637 de 2001.
[138] Ibídem.
[139] Ver, sentencia T-540 de 1992.
[140] En la sentencia C-490 de 2011, la Corte así lo determinó al señalar que: "*el modelo de democracia adoptada por la Constitución es necesariamente pluralista, pues solo así es posible vincular los distintos intereses concurrentes con el ejercicio del poder político.*"

acepta que todo poder debe tener límites y, por lo tanto, como pueblo soberano acuerda constituirse y autolimitarse de conformidad con ese modelo democrático e instituye cauces a través de los cuales pueda expresarse con todo y su diversidad. ***Por ello, en los estados contemporáneos la voz del pueblo no puede ser apropiada por un solo grupo de ciudadanos, así sea mayoritario, sino que surge de los procedimientos que garantizan una manifestación de esa pluralidad.”***[141] (Negrilla fuera del original).

201. En ese contexto, la jurisprudencia de esta Corte, desde sus primeros pronunciamientos, se ha ocupado de definir las dimensiones correlativas al principio de pluralismo constitucional, a saber:

(i) *Pluralismo ideológico.* La Corte se ha referido a esta dimensión como “*la insospechada variedad de opiniones que coexisten en el seno de la sociedad*”, en la cual no es conveniente ni posible “*imponer una sola orientación*”. Ello, en razón a que, el Estado que se erige como democrático, debe permitir y favorecer “*la expresión y difusión de esa diversidad de creencias con múltiples matices, opiniones o concepciones del mundo*”[142].

(ii) *Pluralismo institucional.* Esta dimensión versa sobre la forma en la que se atribuye el ejercicio del poder público a “*diversas organizaciones estatales*” y la manera de cómo estas, se relacionan y, en efecto, facilitan un acercamiento, con las personas y los diferentes grupos que estas conforman, ya sea por vínculo natural o por la decisión autónoma de afiliarse[143].

202. Vale resaltar que, ambas dimensiones del pluralismo pueden confluir en un mismo escenario, cuando, por ejemplo, las diversas opiniones presentes en una sociedad respecto de asuntos de interés público son expresadas por distintos grupos y organizaciones a través de los procesos y canales legalmente instituidos. En ese supuesto opera el pluralismo político, el cual presupone “*la necesidad de incorporar al debate democrático las diferentes tendencias ideológicas existentes en la sociedad, al igual que las distintas vertientes de identidad social y comunitaria, entre ellas las derivadas de perspectivas de género, minorías étnicas, juventudes, etc.*”[144].

203. En ese plano, precisamente, los partidos y movimientos políticos son una de las formas que la Constitución prevé para garantizar a todos los ciudadanos la participación política en la definición de la agenda estatal. En efecto, como lo ha señalado la Corte, el carácter pluralista implícito en el Estado constitucional y democrático tiene directa incidencia en la estructura y organización de ese tipo de asociaciones (art. 107 Superior), por cuanto les impone el deber de incorporar internamente los conductos apropiados que *“(i)*

[141] Ver, sentencia C-141 de 2010.
[142] Ver, sentencia T-527 de 1992.
[143] Ibídem.
[144] Ver, sentencia C-490 de 2011.

permit[an] *la deliberación de las distintas vertientes ideológicas al interior de la agrupación;"* y *"(ii) articul*[en] *esas posiciones con la regla de mayoría, utilizada para la toma de decisiones dentro del partido o movimiento político."*[145] De esta manera, los partidos y movimientos políticos, en tanto mecanismo de participación política, cumplen con la función de canalizar y comunicar al Gobierno las exigencias, así como las expresiones de apoyo u oposición de los gobernados, en especial las de las minorías de conformidad con lo previsto en el artículo 112 Superior.

204. Sobre esa base, y con fundamento en las disposiciones constitucionales por medio de las que se desarrolla el principio de participación, la Corte mediante sentencia C-577 de 2014, al resolver la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 1º (parcial) y el artículo 3º del Acto Legislativo 1 de 2012[146], determinó que "*[u]n elemento definitorio/esencial/axial a la Constitución colombiana es: la participación política como principio fundante y transversal al régimen constitucional colombiano resulta esencial en la conformación, ejercicio y control del poder en un Estado democrático como el establecido a partir de la Constitución de 1991*".

205. A partir de los fundamentos expuestos en precedencia, se concluye que el modelo de democracia adoptado con la Carta Política de 1991 es de base participativa y pluralista, razón por la cual, los diversos sectores de la población tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y en esa medida, a fundar partidos y movimientos políticos que articulen, comuniquen y ejecuten las opiniones de los ciudadanos, con respeto por las diversas orientaciones o posiciones que coexisten en la sociedad, en especial las que defiendan las minorías.

E. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN COLOMBIA

206. El mandato constitucional de incorporar un estatuto de la oposición, con el fin de dotar de garantías concretas el ejercicio de la oposición política aparece por primera vez en el constitucionalismo colombiano en el año de 1991; si bien, anteriormente, las Constituciones incluyeron disposiciones relativas al ejercicio de los derechos políticos, no se encargaron de enunciar, en concreto, las garantías para la oposición política[147].

---

[145] Ibídem.

[146] "*Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*".

[147] Así, por ejemplo, las constituciones del siglo XIX incorporaron la inviolabilidad e irresponsabilidad de los legisladores. La Constitución de Rionegro (art. 22, 44 y 45) incorporó derecho de expresión e inmunidad a los miembros de las legislaturas; por su parte, la Constitución de 1886 mantuvo la inviolabilidad de los votos y opiniones de los congresistas (art. 106). El artículo 47 de dicha Constitución prohibió "las juntas políticas de carácter permanente"; de acuerdo con José María Samper, en su obra "Derecho Público Interno" la razón para esta prohibición es el "*que el constituyente ha querido preservar a la sociedad colombiana de la funesta acción de ciertas asociaciones permanentes, tales como los clubs revolucionarios de Francia y las juntas que han existido entre nosotros con los nombres de las sociedad democráticas, populares y de salud pública*" Editorial Temis, 1982. Posteriormente, el artículo 14 del Acto Legislativo No. 2 del 6 de junio de 1910 introdujo las

207. De acuerdo con los debates de la Asamblea Nacional Constituyente con el estatuto de la oposición se buscó superar el sistema político "bipartidista" y cerrado al escrutinio ciudadano[148], denunciado en las sesiones de la Asamblea Constituyente, para darle a los distintos grupos políticos la posibilidad de pacíficamente y por las vías del derecho fiscalizar el poder, criticarlo y ofrecer alternativas para la alternancia política. Al respecto, el constituyente, Hernando Herrera Vergara manifestaría que con la creación de un estatuto de la oposición "*nadie tendrá por qué hacer oposición clandestina, ni apelar a medios que no puedan utilizarse públicamente*"[149]

208. En efecto, en medio de la discusión de estas propuestas en la comisión primera, se puso de presente la necesidad de consagrar garantías a los grupos, movimientos y partidos para el ejercicio pacífico de la oposición. En este sentido, la constituyente Aida Yolanda Abella Esquivel, puso de presente la grave situación de desprotección de la Unión Patriótica, y la necesidad de que la oposición política se viera protegida frente a la violencia que padecía en ese entonces el país, llamado al que se unieron los constituyentes Horacio Serpa, Alfredo Vásquez Carrizosa y Álvaro Leyva Durán[150].

<u>El debate sobre la naturaleza de "la oposición política"</u>

209. La subcomisión Cuarta de la Comisión Primera fue el escenario donde se debatió la propuesta que se presentaría en la Asamblea Nacional Constituyente, respecto de la naturaleza de la oposición política. Algunos de sus miembros defendieron que se trataba de un derecho fundamental[151], mientras que para otros era un componente de la garantía de los derechos políticos[152]. De acuerdo con la propuesta del Gobierno, el ejercicio de la oposición "*es un derecho de los ciudadanos y los partidos políticos dentro de la Constitución y la ley*" que debía incorporarse dentro del título elecciones, partidos políticos y oposición; de otro lado para la Alianza Democrática M-19, dicho derecho debía hacer parte del título relativo a los derechos, garantías y deberes fundamentales, como derecho fundamental de los partidos y movimientos que no participan en el gobierno.

210. Por su parte, la propuesta del Partido Social Conservador caracterizó el ejercicio de la oposición como parte del título de "*principios, deberes y garantías*", como la facultad de los ciudadanos y partidos de "*ejercerla como*

"circunscripciones senatoriales de uno o más departamentos" con el fin que "puedan tener representación las minorías", ello como reacción al quinquenio de Reyes; en efecto el Decreto 126 de 1910, en el cual se convocó a la Asamblea Constituyente de 1910, estableció como uno de los puntos fundamentales de la reforma constitucional el establecimiento del "ejercicio de la función electoral, asegurando la representación de las minorías".

[148] Álvaro Echeverry Uruburu, "La Convivencia Democrática como objetivo central de la reforma a la Constitución" en Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta 48, doce (12) de abril de 1991.

[g] Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta No. 30, primero (1º) de abril de 1991.

[150] Ver: Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta No. 104, veintiocho (28) de febrero de 1991.

[151] Proyecto de la Alianza Democrática M-19.

[152] Proyectos de Gobierno, Horacio Serpa y otros, Guillermo Plazas Alcid, Antonio Galán Sarmiento y José Matías Ortiz.

función crítica y fiscalización de la acción gubernamental y la formación de alternativas"; la propuesta liderada por el constituyente Serpa, incluía el ejercicio de la oposición como parte de su proyecto relativo a los partidos políticos, definiéndolo como el "*derecho de los partidos que no hacen parte del gobierno"; el constituyente Arias López, se refirió en su propuesta a la oposición como "un derecho de los ciudadanos, partidos y grupos políticos*" que incorpora "*función de control, vigilancia y fiscalización del gobierno. Constituir alternativas de pod*er".

211. El constituyente Plazas Alcid, propuso la incorporación en el título relativo a la rama electoral, partidos políticos y elecciones; por otra parte el constituyente Antonio Galán Sarmiento abogó por su incorporación en el título relativo a la rama electoral, definiendo la oposición como "*un derecho cuyo ejercicio garantiza la vigencia de las instituciones democráticas*"; finalmente, el constituyente José Matías Ortiz, consideró que el derecho de oposición debía integrar las garantías asociadas a los partidos políticos, órganos de representación y sistema electoral, y definía, en su propuesta, como un mandato al Estado de "*proteger el derecho de partidos, movimientos tendencia (sic) y ciudadanos a ejercer la oposición*".

212. En la discusión sobre los partidos políticos y la organización electoral aparecería una propuesta del Congreso en el sentido de que la garantía de la oposición se consagra así "*La oposición tendrá el Estatuto legal que garantice su participación en la vida democrática, el derecho de acceso a la administración pública, el derecho de réplica, la rectificación y al uso de los medios de comunicación y publicidad del Estado. En las directivas de toda Corporación pública tendrán representación las minorías. La oposición tendrá derecho a expresarse en la cátedra y los foros universitarios*"; así como otra del constituyente Jaime Arias en la que las garantías de la oposición se definían así "*la oposición es un derecho de los ciudadanos y de los partidos políticos, que se ejercerá democráticamente dentro de las normas de la constitución nacional y la ley, orientada a la función de control, vigilancia y fiscalización de la acción administrativa del gobierno y demás funciones estatales, tendiente a construir alternativas legítimas de poder. Parágrafo. Todo partido o grupo de oposición, cuyos votos superen el diez por ciento del total nacional gozará del acceso a los medios de comunicación social del Estado, en condiciones iguales a los del uso que de ellos hagan los voceros del gobierno*"[153].

La propuesta de artículo y sus componentes

213. En la subcomisión cuarta de la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente, se propondría que la Constitución incorporara un mandato al legislador para establecer un estatuto de la oposición "*en el que se consagre el derecho que tienen los partidos y movimientos políticos que no participan en el Gobierno, para garantizar el ejercicio de su función crítica y*

[153] Todas las referencias son tomadas del Informe de la subcomisión Cuarta, "*Partidos, Sistema Electoral y Estatuto de la Oposición*".

la formación de alternativas políticas", así la oposición se caracteriza como "*una expresión contestaría por las vías pacíficas y democráticas*". El propósito de dicho estatuto sería el de establecer (i) el acceso a la información oficial[154]; (ii) el acceso a los medios de comunicación social del Estado, de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones; (iii) el derecho de réplica con respecto a las informaciones inexactas o injuriosas en la misma forma y por el mismo medio a través del cual se produjeron; (iv) la igualdad de oportunidades para el acceso a los cargos públicos; (v) el derecho a participar en asuntos electorales y en la política exterior del país; y (vi) el derecho de las minorías electorales a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados de acuerdo con su representación.

214. Esta propuesta surge luego de las múltiples discusiones en la subcomisión[155] sobre la naturaleza y el contenido que debía tener este artículo. En efecto, según lo manifestado en su informe, dicha subcomisión presentaría un proyecto de consenso, que pretendía la "*elevación a la categoría constitucional del derecho de oposición política y sus garantías*", pero con el fin de "*evitar un excesivo reglamentarismo constitucional*" se dejaría en manos del legislador la expedición del estatuto.

215. Dicha propuesta fue llevada a la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente. En la ponencia para primer debate en la plenaria de la Asamblea, se señaló que el incorporar el Estatuto de la Oposición debía permitir "*el ejercicio de la función crítica de los gobiernos por parte de agrupaciones que no participen en los mismos*", para ello se les dotaría de garantías tales como "*el ejercicio pleno de la función crítica, la consagración del derecho de réplica, la participación directa en asuntos de especial interés nacional el mantenimiento del sistema de representación proporcional en las corporaciones públicas*"[156]. Así, en definitiva, entre el texto aprobado propuesto por la subcomisión y el aprobado definitivamente no median diferencias ostensibles, dado el consenso imperante en la necesidad de dotar de garantías democráticas a la oposición y de establecer un marco general en la Constitución con base en el cual el legislador pudiera detallar cada una de las garantías que les serían concedidas a quienes ejercen esta actividad esencial para una democracia pluralista, según los cambios o ajustes que fuesen necesarios para reflejar el ámbito social y político.

F. CONDICIONES Y GARANTÍAS DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN DERECHO COMPARADO

216. Dentro de los sistemas democráticos, la oposición desempeña un papel fundamental en la medida en que define la dinámica de los gobiernos de turno.

---

[154] Ello se manifestaría en la presencia en órganos de control y la vigilancia de la administración por parte de la oposición política.

[155] Se presentaron proyectos por parte del Gobierno, la Alianza Democrática M-19 el Partido Social Conservador, Horacio Serpa y otros, Jaime Arias López, Guillermo Plazas Alcid, Antonio Galán Sarmiento y José Matías Ortiz

[156] Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta No. 89, cuatro (4) de mayo de 1991.

De manera general, podría decirse que las funciones de la oposición en los sistemas políticos democráticos son: (i) expresarse sobre la dirección que toma (o debería tomar) el gobierno, ya sea a nivel general o sobre aspectos relevantes en la discusión de leyes o el desenvolvimiento de ciertas políticas; (ii) ejercer funciones de control del gobierno en turno, utilizando los recursos legales a su alcance y expresarse sobre los resultados de la actuación del gobierno y sus consecuencias; y (iii) prepararse para la alternancia, es decir, toda oposición tiene la responsabilidad de ostentarse como una opción de gobierno[157]. En últimas, podría decirse que la oposición funciona como herramienta que materializa el control al poder, el pluralismo político y las condiciones de alternancia de gobierno, en el caso de los partidos políticos[158].

217. Con base en estas funciones, el estudio que se realizará a continuación buscará mostrar las condiciones y garantías para el ejercicio de la oposición política a través de un análisis de derecho comparado. Sin embargo, antes de realizar esto, deben plantearse ciertas precisiones con el fin de optar por una adecuada selección de casos que permitan una comparación apropiada con el sistema colombiano.

Diferencias en el ejercicio de la oposición en sistemas jurídicos "presidencial" y "parlamentarios"

218. Para adelantar un análisis pertinente en derecho comparado, debe comenzarse por buscar sistemas jurídicos cuyas características se asimilen al sistema de gobierno vigente en Colombia. En esa medida, lo primero que debe mencionarse es que la oposición desempaña un papel diferente en el sistema presidencial y en el sistema parlamentario.

219. En los sistemas parlamentarios, la oposición tiene un rol 'fluido' en las decisiones de gobierno y no solo en la formación de leyes. Por el contrario, los sistemas presidenciales se caracterizan por su forma electoral de 'suma cero' o 'todo o nada'[159], donde el ganador se queda con todo y el perdedor sin nada, incluso si la elección ha sido resuelta por un solo voto. De este modo, mientras que en los sistemas parlamentarios existe un constante enfrentamiento entre oposición y gobierno, este debate, en los sistemas presidenciales es casi inexistente. Mientras que el sistema parlamentario maximiza la discusión y el encuentro entre gobierno y oposición; el presidencial maximiza la distancia entre estos dos.

---

[157] Gianfranco Pasquino, *La oposición*, 1998, Madrid: Alianza, p. 30.

[158] Debe resaltarse que la fiscalización y control al gobierno no es ejercido únicamente por la oposición parlamentaria o legislativa, sino que de hecho es adelantada por diversos grupos sociales y de interés, como pueden ser los medios de comunicación o los gremios. Sin embargo, quizás el elemento diferenciador de estos grupos frente a los partidos políticos, es que éstos últimos participan en el ejercicio de oposición con la intención, en la mayoría de los casos, de convertirse en una alternativa de gobierno. Ver: David Armando Rodríguez, Óp Cit. pp. 69-70.

[159] Juan Linz, "Democracia presidencial o parlamentaria. Hay alguna diferencia" En: *Presidencialismo vs. Parlamentarismo, materiales para el estudio de la reforma Constitucional, consejo para la consolidación de la democracia*, primera edición, Buenos Aires, EUDEBA, 1988, p. 31.

220. En últimas, podría decirse que "*el ejercicio de la oposición es claramente diferente en regímenes presidencialistas, ya que se constatan tendencias institucionales y culturales hacia la exclusión, frente a formas de gobierno que garantizan e incluso presionan la discusión y debate con la oposición, como el gobierno parlamentario*"[160]. Y esto, precisamente justifica que la oposición en el presidencial sea estudiada de manera diferente a como funciona en los sistemas parlamentarios.

221. Por ello, a continuación se presentará un análisis comparado de la oposición política en regímenes presidenciales, especialmente en países de América Latina, cuya cultura y desarrollo histórico son asimilables al del caso colombiano.

Oposición en países latinoamericanos

222. El análisis comparado se enfocará en la descripción de los sistemas de financiamiento a los partidos y a las campañas, el acceso a medios de comunicación y el acceso a información del gobierno. Para empezar, es importante mencionar que únicamente la Constitución colombiana, en su artículo 112[161], y la Constitución ecuatoriana de 1998[162], derogada por la Constitución de 2008 y que no incluyó una previsión equivalente, prevén una ley específica para el ejercicio de la oposición y participación de las minorías. Sin embargo, en ninguno de los dos casos fue desarrollada esta previsión, por lo que "*las garantías para el ejercicio de la oposición habrá que encontrarlas en las leyes sobre partidos políticos, los códigos electorales, las normas constitucionales sobre el sistema electoral, las leyes sobre la publicidad y su contratación y las leyes sobre el derecho al acceso a la información*"[163].

Casos Específicos: México

223. En 1990, se expidió el Código de Procedimiento e Instituciones Electorales (COFIPE), como una legislación extensa que busca regular de manera precisa diferentes aspectos del sistema de partidos políticos de México[164].

---

[160] David Armando Rodríguez, óp. Cit. p. 36.

[161] Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 112. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.
Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.
Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia.

[162] Constitución Política de Ecuador de 1998. Artículo 117. Los partidos y movimientos políticos que no participen del gobierno, tendrán plenas garantías para ejercer, dentro de la constitución y la ley, una oposición crítica, y proponer alternativas sobre políticas gubernamentales. Le ley regulará este derecho.

[163] David Armando Rodríguez, óp. Cit. p. 87.

[164] En Colombia el COFIPE equivale al menos a tres leyes: la ley estatutaria de partidos políticos, el Código Electoral y la Ley 974 de 2005.En Argentina, los temas regulados por el COFIPE están desarrollados en la ley de partidos políticos, la ley de financiamiento de éstos, la ley del fuero nacional electoral, la ley de elecciones

224. *Sistema de financiamiento a partidos políticos*: En desarrollo de lo establecido en el artículo 41, núm. 2, literales a), b) y c) de la Constitución, el COFIPE desarrolla el sistema de financiamiento a los partidos políticos. Este financiamiento se da de manera directa –entrega de dinero- y de manera indirecta –permitiendo el acceso a medios de comunicación, franquicias postales y un régimen fiscal especial-.

En cuanto al financiamiento directo, conforme al artículo 77 del COFIPE, el financiamiento puede ser público (que siempre debe prevalecer sobre el privado, aclarándose que se prohíbe el financiamiento de entidades internacionales o iglesias), puede haber autofinanciamiento o por medio réditos financieros. Asimismo, el artículo 78 del COFIPE, reproduciendo el artículo 41 de la Constitución, determina los tres conceptos por los que los partidos políticos reciben dinero del Estado:

(i) Actividades Ordinarias Permanentes: El Instituto Federal Electoral (IFE), multiplica el número de ciudadanos inscritos en el censo electoral, a la fecha de corte julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento (65%) del corte mínimo vigente para el Distrito Federal, y el resultado de esto constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes. De esta cantidad, el treinta por ciento (30%) es repartido de manera equitativa entre todos los partidos políticos con representación en alguna de las Cámaras del Congreso y el setenta por ciento (70%) restante se distribuye según el porcentaje de la votación nacional que hubiese obtenido en la votación de diputados inmediatamente anterior.

(ii) Gastos de Campaña: De conformidad con el artículo 78, núm. 1, literal b) del COFIPE, en el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y en el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

(iii) Actividades específicas como entidades de interés público: Según el artículo 78, núm. 1, literal c) del COFIPE, la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente

primarias y el Código Electoral. En Brasil, éste equivale a la ley de partidos políticos, a la ley general de elecciones y sus reformas y al Código Electoral.

> al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias.

225. *Acceso a medios de comunicación*: El artículo 49 del COFIPE regula el acceso a radio y televisión de los partidos políticos. En primera medida, el numeral 6 de dicho artículo prohíbe que los partidos, precandidatos y candidatos contraten publicidad, ya que el acceso a medios, específicamente radio y televisión, se hará de manera gratuita, de conformidad con lo que establezca el IFE. En cuanto a la distribución de los espacios en medios, el artículo 55 del COFIPE establece que el IFE tendrá derecho, desde el periodo prelectoral hasta el día de elecciones, a 48 minutos diarios de televisión y radio que distribuirá por horas, a razón de dos o tres minutos por hora, dando prelación a los horarios con mayor audiencia.

Estos 48 minutos son posteriormente distribuidos entre los partidos políticos de la siguiente manera: 7 minutos para publicidad institucional del IFE y de los 41 minutos restantes, el 30% por igual entre todos los partidos políticos, y 70% entre los partidos según el número de votos obtenidos en las últimas elecciones a diputados.

226. *Ley federal de transparencia y acceso a la información pública*: Esta Ley obliga a todas las dependencias federales a publicitar de manera oficiosa información general sobre su estructura orgánica, facultades administrativas, directorio de servidores públicos, jefes de departamento, remuneración mensual por puesto, dirección electrónica donde se pueden enviar solicitudes de información, servicios que ofrece, información sobre el presupuesto asignado, informes sobre ejecución del presupuesto, resultados sobre auditorías a cada entidad obligada, información sobre el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio en caso de que existan en la dependencia, así como los listados de beneficiarios de los programas sociales establezca el presupuesto de la federación; las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, los titulares de aquellos, las contrataciones de obras públicas, bienes adquiridos, arrendados, y servicios contratados, monto de los mismos, nombre de proveedores, contratista o persona física o moral que los haya celebrado y los plazos de cumplimiento; establece que los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al IFE, así como las auditorias y verificaciones deberán hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización. Cualquier ciudadano y por lo tanto cualquier partido político, podrá solicitar al IFE la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos.

Casos Específicos: Brasil

227. Lo primero que debe tenerse en cuenta es que si bien la Constitución reconoce los derechos fundamentales a la participación y a la formación libre de partidos políticos, en sus artículo 16 y 17, sólo hasta el año 1995 se derogó la Ley 5682 de 1971 sobre partidos de la época de la dictadura militar. La

regulación relacionada con las principales instituciones electorales y la oposición, se encuentra prevista principalmente en la Ley 9096 de 1995 o Ley de partidos políticos.

228. *Financiamiento*: Los artículos 38 y siguientes de la Ley 9096 de 1995 establecen un Fondo Especial de Asistencia financiera a los partidos políticos constituidos por las multas y sanciones pecuniarias en aplicación del código electoral y leyes conexas; las donaciones de personas físicas o jurídicas, realizadas a través de depósitos bancarios directamente en el fondo de las partes y las asignaciones presupuestarias del Estado en "*una cantidad no menos, cada año, al número de votantes registrados el 31 de diciembre del año pasado al proyecto de presupuesto, multiplicado por treinta y cinco centavos en el valor de agosto de 1995*".

Este fondo es manejado en una cuenta especial por el Tribunal Superior Electoral que los 5 primeros días de cada mes deberá enviar los recursos a los que tienen derecho los partidos de la siguiente manera: 1% en partes iguales a todos los partidos con estatuto registrado en el Tribunal Superior Electoral, el 99% restante a los partidos que tengan funcionamiento parlamentario según la ley, en la proporción a los votos obtenidos en la última elección a cámara de diputados, siempre que superen el 5% del censo electoral en votos, y estos estén repartidos en 1/3 de los estados (art. 44). Esta ley no reglamenta el financiamiento de las campañas electorales, solo sus gastos de funcionamiento, personal, propaganda doctrinaria, manutención de un instituto o fundación de investigación de educación política. El financiamiento de las campañas lo reglamenta la Ley 9504 de 1997 o Ley General de Elecciones, la cual reglamenta las donaciones de particulares o personas jurídicas a los candidatos o partidos, y los mecanismos de control. Expresamente excluye el financiamiento público directo a las elecciones (art. 79), es decir, el Estado no financia a los partidos con nada diferente al Fondo Partidario.

229. *Acceso a medios de comunicación*: La Ley de partidos, en su título IV, reglamenta el acceso a los medios de comunicación (radio y televisión). Mediante el artículo 45.3 de la Ley 12.034 de 2009 se prohibió la publicidad política pagada y se estableció que ésta sólo podía transmitirse entre las 7:30 y 10:00 p.m., con los fines precisos de: mostrar los programas de los partidos políticos; los mensajes a los afiliados sobre la ejecución del programa partidario, la realización de eventos y las actividades en el Congreso del partido; la divulgación de la posición del partido con relación a temas políticos; y la promoción y difusión de la participación política de las mujeres.

Los partidos pueden elegir cómo usar su tiempo al aire, ya sea escogiendo entre una transmisión en cadena, nacional o por estados, o diez inserciones de 30 segundos, o cinco de 1 minuto por día. Los partidos políticos podrán difundir en los canales nacionales un programa con duración de 20 minutos cada uno y utilizar en las inserciones de 30 segundos o de un minuto, 40 minutos al semestre.

Según la ley 11300 de 2006, en periodos de campañas electorales (45 días antes de la elección), todos los canales de televisión abierta (públicos y privados) y cerrada (canales por pago), deberán transmitir la propaganda electoral de los partidos para presidente del Congreso federal, gobernadores y asambleas estatales, así como para alcaldes municipales y sus consejos, conforme a 1/3 del tiempo de la franja de elecciones (en periodo de elecciones, según la elección que se trate, varía de las 7:00 p.m. a las 7:30 p.m. y 11:00 p.m. a 11:30 p.m. martes, jueves y sábado) de manera igualitaria para todos los partidos con candidatos inscritos y 2/3 del tiempo en proporción al número de representantes en la Cámara, considerada en el caso de coalición, el resultado de la suma del número de representantes. En periodos electorales el acceso a medios depende de la representatividad del partido político, y en el periodo entre elecciones el acceso es igualitario, teniendo posibilidad de acceder a todos los medios, públicos y privados, con el fin de informar a los electores de su trabajo parlamentario.

Casos Específicos: Argentina

230. *Financiamiento*: Las leyes vigentes de financiamiento de partidos prevén un sistema de subsidio de recursos que es aglutinado en un fondo permanente adscrito y administrado por el Ministerio del Interior. Este fondo gira recursos a los partidos por tres conceptos: (i) recursos por desenvolvimiento institucional: de estos recursos, el 20% se distribuye de forma equitativa entre todos los partidos y el 80% en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales; (ii) recursos por capacitación y formación política los partidos: los partidos deberán destinar el 20% de lo que reciban por concepto de aporte anual para desenvolvimiento institucional al financiamiento de actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación, so pena de la pérdida del derecho del partido a recibir este aporta por el término de un año; y (iii) recursos por campañas electorales primarias y generales: en los años de eventos electorales nacionales en el Congreso, en la ley anual de presupuesto, se debe especificar el monto que se transferirá a los partidos por concepto de aporte excepcional para el financiamiento de la campaña electoral. El 50% del monto asignado por el presupuesto se distribuye de forma equitativa entre las listas presentadas y el otro 50% entre los 24 distritos, en proporción al total de electores correspondiente a cada uno.

La ley, además, prevé el financiamiento privado a los partidos. Las donaciones pueden destinarse al fondo partidario permanente o a cada partido particular (no se contempla la contribución a candidatos). Se prohíbe el aporte a campañas políticas de partidos por parte de contratistas del Estado. Las contribuciones no pueden superar el monto equivalente al 1% del total de gastos permitidos frente a personas jurídicas y el 0.5% de gastos permitidos frente a personas naturales.

231. *Acceso a medios de comunicación*: La Ley 26.522 de 2009 o Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, prevé que todos los servicios de comunicación están obligados a ceder el 10% del tiempo total de programación para fines electorales. Frente a las elecciones primarias, el 50% del espacio se tribuirá por parte iguales entre los partidos que oficialicen precandidatos y el 50% restante en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la categoría de diputados nacionales. En caso de segunda vuelta electoral en la elección de Presidente y Vicepresidente, las fórmulas participantes recibirán el equivalente al 50% de los espacios recibidos por el partido político que más espacios hubiera obtenido en la primera vuelta.

Los partidos políticos y sus candidatos no podrán, en ningún momento, contratar o adquirir, por sí o por terceros, espacios en cualquier modalidad de radio o televisión para promoción con fines electorales. Asimismo, las emisoras de radio y canales de televisión, no pueden emitir publicidad que no sea la distribuida y autorizada por el Ministerio del Interior.

232. *Transparencia y acceso a información:* El artículo 38 de la Constitución argentina de 1994 garantiza el acceso a la información estatal por parte de los partidos políticos. Esto implica que los órganos gubernamentales están obligados a brindar a los partidos políticos toda la información que les sea solicitada en debida forma.

Casos Específicos: Perú

233. *Financiación:* Los partidos que hayan alcanzado representación en el Congreso, tendrán derecho a financiación pública. El monto de la financiación equivale al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso. La finalidad de dichos recursos debe ser: (i) formación, capacitación e investigación durante campañas; (ii) funcionamiento ordinario; y (iii) campañas. Estos recursos se entregan un quinto por año a cada partido (los periodos presidenciales y del Congreso son de 5 años), distribuyéndose el 40% de manera equitativa entre todos los partidos y el 60% en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido en la elección de representantes al Congreso. Los aportes privados a los partidos no pueden ser superiores anualmente a 60 Unidades Impositivas Tributarias. Se prohíbe la financiación por parte de confesiones religiosas, empresas de derecho público o con participación del Estado y no se permite que los candidatos reciban financiamiento directamente.

234. *Acceso a medios de comunicación:* El acceso a medios de comunicación públicos y privados de manera gratuita se da en el periodo electoral (desde un mes hasta dos días antes de elecciones), en la franja de 7:00 p.m. a 10:00 p.m. Se distribuyen de la siguiente manera: 10 minutos diarios entre el día 30 y el día 15 previo a elecciones; 20 minutos diarios entre los 14 y los 6 días previos; y 30 minutos diarios entre el día 5 y el día 2 previo a elecciones. El tiempo se distribuirá 50% de manera igualitaria entre todos los partidos políticos con

candidatos inscritos en el proceso electoral y 50% proporcionalmente a la representación con la que cuenta cada partido político en el Congreso. El acceso a medios de comunicación en periodos no electorales está limitado a los medios de comunicación estatales, otorgando mensualmente 5 minutos a cada partido político con representación en el Congreso.

Oposición en otros sistemas, relevantes para el caso del PLEEO

Casos Relevantes en sistemas parlamentarios: Portugal

235. El artículo 117.2 de la Constitución establece que una ley desarrollará los derechos de la oposición. La Ley 59 de 1977, reformada por la Ley 24 de 1988, establece el estatuto de la oposición. Consagra el derecho a la oposición en todos los niveles del gobierno (nacional, regional y local) y establece puntualmente quiénes son los titulares de este derecho: partidos políticos que no hagan parte del gobierno o que no ejerzan actividades ejecutivas en los niveles locales. Al desarrollar los derechos y garantías, establece el derecho a la información, a la consulta previa, a la participación, a declarar, establece medidas tendentes a asegurar la independencia de los medios de comunicación y fija un mecanismo de seguimiento de las garantías y los derechos de la oposición.

236. En cuanto al derecho a la información, señala que sus titulares tienen derecho a ser informados regularmente sobre el proceso de los principales asuntos de interés público. Este derecho obliga a los órganos ejecutivos a proporcionar esta información "*en un plazo razonable*".

237. Frente al derecho a la participación, establece que los partidos de oposición tienen derecho a pronunciarse por los medios constitucionales y legales de cualquier cuestión de interés público y, además, a participar y estar presentes en los actos y actividades oficiales que por su naturaleza requieran de ella (artículo 6). Asimismo, el artículo 7 señala que los partidos de oposición tienen el derecho a pronunciarse, en el trámite legislativo, sobre los proyectos de ley que se refieran a las elecciones y al régimen de partidos.

238. Por último, establece que el ejecutivo de todos los niveles de gobierno debe presentar informes de evaluación del grado de observancia del respecto de los derechos y garantías consagradas en la ley, informes que se deben enviar a los titulares del derecho de oposición para que se pronuncien sobre ellos e, incluso, pueden ser objeto de discusión en la asamblea respectiva.

Casos Relevantes en sistemas parlamentarios: Reino Unido

239. El reconocimiento legal del partido mayoritario por fuera del gobierno se dio con la expedición del *Minister of the Crown Act* de 1937, el cual estableció en su sección 5ª que "*There shall be paid to the Leader of the Opposition an anual Cortery of two thousand pounds*". Este Corterio es solo para el partido

mayoritario en la oposición, por lo que los terceros partidos minoritarios no tienen derecho a este financiamiento.

240. Por otro lado, la misma ley establece el "*opposition day*", donde la oposición tiene derecho de fijar el orden del día, ya sea para adelantar discusiones, debates o votaciones aprobatorias de leyes. Este día se celebra 20 veces en cada periodo constitucional de la cámara baja.

Casos Relevantes en sistemas parlamentarios: Francia

241. La Constitución francesa, en su artículo 48, establece que "*un día de sesión por mes está reservado al orden de la agenda en cada cámara a la iniciativa de los grupos de oposición y los grupos minoritarios*". Igualmente, en su artículo 51-1señala que el reglamento de cada Cámara "*reconocerá derechos específicos a los grupos de oposición de la Cámara correspondiente, así como a los grupos minoritarios*". Sumado a esto, establece, en su artículo 51-2, que en desarrollo de la misión de control y evaluación al gobierno, podrán crearse "*comisiones de investigación dentro de cada Cámara para recoger elementos de información*".

Casos Relevantes en sistemas parlamentarios: España

242. Entre las características más importantes del sistema electoral español, en lo que a funciones y efectos se refiere, se puede destacar que: (i) excluye a los partidos pequeños; (ii) ofrece ventajas para los principales partidos y el partido más grande o más votado; (iii) beneficia a los partidos del eje centro-derecha; (iv) produce efectos concentrados sobre el sistema de partidos; y (v) promueve la formación de mayorías[165].

El grupo parlamentario es el centro de gravedad del pluralismo político dentro de las Cortes Generales, y los diputados individuales se encuentran jurídica y políticamente limitados frente a los grupos. Con base en el Reglamento del Congreso de los Diputados y el Senado, los legisladores españoles optaron por potenciar la figura de los grupos parlamentarios en detrimento de la posición de los diputados individuales y autónomos. Como se puede ver en los artículos 25, 26 y 27 del Reglamento del Congreso, si algún o alguno de los diputados no quedara integrado en cualquiera de los grupos parlamentarios, se incorporaría automáticamente dentro del Grupo Mixto al vencimiento del plazo. Los grupos parlamentarios representan así a los partidos, de modo que salvo el Grupo Mixto, los grupos parlamentarios se corresponden con los partidos políticos de forma individualizada.

Los grupos parlamentarios tienen cierta influencia frente a los proyectos de ley que el gobierno presenta a la cámara, donde a grupos y diputados, según el artículo 110.1 del Reglamento del Congreso, se les faculta para presentar

[165] José Alejandro, Mujica Zapata, *La Oposición Política en la España Democrática*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2004.

enmiendas a los mismos, pero el escrito de enmiendas de los diputados deberá llevar la firma del portavoz del respectivo grupo parlamentario. Las enmiendas que sean a la totalidad del proyecto (y en las que se soliciten la devolución del proyecto de ley o se proponga un texto alternativo) sólo podrán ser presentadas por los grupos parlamentarios (artículo 110.3 del Reglamento del Congreso). Del mismo modo, sólo los grupos parlamentarios están facultados para mantener y defender esos votos particulares y enmiendas en la discusión plenaria, notificándolo previamente al presidente de la Cámara (artículo 117 del Reglamento del Congreso). Las proposiciones de ley pueden ser presentadas por un diputado siempre y cuando vayan acompañadas por la firma de otros catorce miembros de la cámara, o bien por un grupo parlamentario con la sola firma de su portavoz (artículo 126 del Reglamento del Congreso). La formulación de enmiendas, exige la firma del portavoz del grupo respectivo en las enmiendas al articulado, mientras que las enmiendas a la totalidad son privativas de los grupos. Así, el diputado individual en la vida parlamentaria tiene muy pocas posibilidades de intervención autónoma, y el control de los dirigentes del grupo es notorio.

Bajo este panorama, se ha concluido por lo general que los reglamentos y normas contienen pocas garantías formales para que la oposición y las minorías parlamentarias en la estructura parlamentaria española, desarrollen con efectividad sus funciones, lo que contrasta con lo observado en sistemas como el Reino Unido y Portugal. Esto se verifica desde el acceso a la Presidencia del Congreso y el Senado, cuya elección se rige por el principio de mayoría (artículo 37 del Reglamento del Congreso). Esto mismo se refleja en las Mesas del Congreso y el Senado, en la medida que su composición y capacidad de decisión responde al principio mayoritario. Sumado a esto, puede verse que la oposición no cuenta con garantías para interponer recursos ante el Pleno sobre órdenes impuestas por la mayoría y existe el riesgo de que ciertos grupos minoritarios no consigan tener presencia en las Mesas, impidiendo así su participación en las deliberaciones que en ellas tengan lugar. Al permitir un voto limitado, los promotores de la protección de las minorías sugieren que se establezca, al igual que en los sistemas parlamentarios belga y francés, el requisito de mayoría reforzada o absoluta a efecto de que obligue a negociar en la composición de la Mesa. También se ha propuesto que la fijación del orden del día quede al menos una vez a la semana en manos exclusivas de la oposición.

En lo que respecta a la Junta de Portavoces, ésta se encuentra integrada por un representante de todos los grupos parlamentarios (mayoría, oposición y minorías) y se reúne, para cada caso, bajo la Presidencia del Congreso y el Senado. Se ha señalado que es posible que dentro de la Junta la mayoría esté en inferioridad de condiciones respecto a unas minorías representadas a la hora de la discusión, así como por el hecho de que reglamentariamente se exige la adopción de acuerdos en función de un voto ponderado.

En lo correspondiente a las funciones de control, tales como preguntas e interpelaciones, se ha dicho que la ventaja de las preguntas es que pueden ser

presentadas ante la Mesa de las Cámaras sin que se exija intervención de los grupos parlamentarios, dejándose en manos de los parlamentarios individuales la iniciativa de tomar alguna medida que pueda repercutir sobre un asunto del gobierno (artículo 185 del Reglamento del Congreso). Sin embargo, el problema al que nuevamente se enfrentan oposición y minorías, además de la admisibilidad de las preguntas por parte de la Mesa (y de las que se excluyen todas las de interés personal), es que en los órdenes del día no se seleccionan aquellas que destaquen por su impacto o trascendencia política, sino por el criterio de prioridad a los legisladores que no hubieran planteado otras en el mismo periodo de sesiones, así como por la proporcionalidad entre los grupos parlamentarios[166]. Dentro de la práctica parlamentaria española la principal crítica sobre la efectividad de este instrumento de control es que su utilización deja mucho que desear cuando las Cámaras están dominadas por una mayoría sólida.

Por último, vale la pena destacar las comisiones de investigación especiales que prevé el reglamento del Congreso en España, en donde la Cámara de Diputados, a propuesta del gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, se podrá acordar la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público (artículo 52.1 del Reglamento del Congreso). Estas comisiones son integradas por diputados de los partidos fuera del gobierno, y se encargan de investigar temas de trascendencia nacional.

G. ANÁLISIS ESPECÍFICO DEL ARTICULADO DEL PLE ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA

243. En este apartado se realizará el análisis constitucional del contenido material de las varias disposiciones que conforman el PLE Estatuto de la Oposición; para ello, se transcribirá el precepto respectivo, seguidamente se apuntarán las observaciones pertinentes de los intervinientes sobre el correspondiente mandato y a continuación se incorporarán las consideraciones de la Corte sobre el mandato a valorar.

<u>Artículos 1 a 5: Tema –Objeto, Definiciones, Derecho fundamental a la oposición política, finalidades y principios rectores</u>

a. Artículos 1 a 5

"*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.

CAPÍTULO I
Disposiciones generales

[166] Paloma Requejo, *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Barcelona: Ariel, 2000.

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.

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 Derechos 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.

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".

b. Intervenciones

(i) *Intervenciones oficiales*

244. La Presidencia de la República[167] en su intervención señala que el artículo 112 de la Constitución Política estableció la obligación de reglamentar de manera integral las garantías de la oposición política, lo cual se ha intentado realizar en doce (12) oportunidades, todas ellas infructuosas. Añade que el Acuerdo Final representa una coyuntura real para el fortalecimiento de la democracia, generando, entre otras cosas, garantías suficientes para la oposición. Para ello, se acordó crear una comisión que pudiera definir los lineamientos del estatuto de la oposición, convocando a todos los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, así como a agrupaciones políticas representativas de la oposición, así como a dos representantes de las FARC-EP y a voceros de organizaciones y movimientos sociales representativos, miembros de la academia y personas expertas. Finalmente, la interviniente señala la compatibilidad material del PLE Estatuto de la Oposición con la Constitución. En este sentido, destaca, de manera general, que el articulado del proyecto desarrolla el artículo 112 de la Constitución, e igualmente es compatible con el artículo 40 de la Constitución, pues hace

[167] Intervención suscrita por Claudia Isabel González Sánchez, en calidad de Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República.

efectivo el ejercicio de la participación ciudadana, al establecer garantías para el ejercicio de uno de sus derechos fundamentales.

245. La Registraduría Nacional del Estado Civil[168] en punto a los nuevos contextos que permitan la participación de sectores que tradicionalmente pudieron estar excluidos del derecho a la participación, cita *in extenso* algunas consideraciones previstas por la Corte en la sentencia T-439 de 1992, de las cuales resalta*: "La participación de todos los sectores de la población - Estado, sociedad civil, grupos reincorporados a la legalidad - es indispensable en el proceso democrático. La reticencia continuada de cualquiera de ellos puede imposibilitar la democratización de la vida social. Todas las autoridades - incluidas las fuerzas militares y de policía -, así como los particulares están vinculados a la Constitución (CP art. 6) y tienen como imperativo el reconocimiento de la persona humana, su dignidad, su singularidad, así como el respeto de la organización político-democrática donde aquélla obtiene su reconocimiento."* Unido a ello, desataca que *"El surgimiento de grupos, movimientos y partidos políticos minoritarios a raíz de la desmovilización de antiguos integrantes de la guerrilla requiere de especial protección y apoyo por parte del Estado. La institucionalización del conflicto, la dejación de las armas y su sustitución por el ejercicio activo de la participación político-democrática y la renuncia de la violencia como método para alcanzar el cambio social, son alternativas que deben ser garantizadas por todas las autoridades para evitar que la llamada "guerra sucia" acabe cerrando la posibilidad de llegar a un consenso que reúna a todos los sectores de la población y permita la convivencia pacífica*".

246. La Defensoría del Pueblo[169] en su intervención inicialmente hace un recuento de lo diez (10) proyectos fallidos de estatutos de oposición presentados entre los años de 1993 de 2008 al Congreso de la República, lo cual evidencia un déficit de protección a los derechos de los partidos que se declaren en oposición política al poder, por lo que considera que este proyecto, es una herramienta para materializar el pluralismo político y el respeto a movimientos sociales no mayoritarios. Posteriormente, tomando como punto de partida la sentencia C-089 de 1994, la Defensoría del Pueblo considera que el ejercicio de la oposición es un espacio de ejercicio de derechos, concretamente los asociados a la participación, libertad de expresión y libertades de reunión y asociación. Se erige en un ejercicio del control político, connatural a la idea de Estado Constitucional y radicado en los partidos políticos minoritarios. A su vez, el ejercicio de la oposición política visibiliza las diferentes posiciones políticas y permite ofrecer garantías de alternancia en el poder. Finalmente, señala que es una garantía de la "*canalización de la violencia*", pues permite tramitar por las vías pacíficas el descontento social que debe ser censurado.

[168] Concepto presentado por apoderado especial James Alexander Lara.
[169] Intervención presentada a través de la Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, Paula Robledo Silva.

247. La Defensoría del Pueblo considera que el reconocimiento de la oposición como derecho fundamental autónomo va en consonancia con la Constitución Política, y advierte que en desarrollo de éste se reconoce un deber consagrado en el artículo 6 del PLEEO, consistente en la declaratoria de oposición de los partidos, so pena de ser sancionados por la Autoridad Electoral y no poder acceder a las garantías contenidas en el Estatuto.

(ii) *Intervenciones académicas*

248. De manera preliminar, la Pontifica Universidad Javeriana manifiesta que el contexto histórico y político del país demuestra la dificultad que, desde antes de la Constitución de 1991, ha existido en la construcción de la oposición. Para ello, menciona lo ocurrido durante el período del Frente Nacional (1958 a 1974), la experiencia con la extinción de la Unión Patriótica y, con posterioridad al año 1991, la aparición del Polo Democrático Independiente, luego Polo Democrático Alternativo, el cual se declaró en oposición a los dos últimos presidentes de Colombia (2006 – 2017). Refiere que el artículo 112 de la Carta fue desarrollado gradualmente mediante los artículos 32, 33, 34, 35 y 36 de la Ley Estatutaria 130 de 1994[170], por medio de los cuales el legislador, entre otros aspectos, definió la oposición y estableció algunos de los derechos que tienen los partidos y movimientos políticos que no participen del Gobierno.

249. En ese orden, expone los proyectos de ley que sobre la materia fueron presentados entre los años de 1993 y 2008, con el fin de señalar que: (i) establecieron un catálogo amplio de derechos de la oposición, pero no las herramientas que permitieran judicializarlos o protegerlos; (ii) no desarrollaron el tema de la financiación de la oposición; (iii) se ocuparon de regular el régimen de opinión pública, así como (iv) el derecho a la réplica, entendido como el mecanismo de respuesta para los partidos en oposición frente a los excesos gubernamentales. Finalmente, advierte que tales proyectos dejaron de lado "*el papel de la oposición como alternativa al gobierno en una contienda electoral equitativa, que sea equilibrada con los partidos que hacen parte del gobierno*".

250. Con relación al artículo 40 de la Carta, el interviniente manifestó que el PLEEO sirve para fortalecer la participación y los procesos de socialización política, contribuye a la identificación de las propuestas de los partidos, movimientos y agrupaciones políticas para facilitar su difusión, y posibilita la conformación de "*cuadros de apoyo*" a las organizaciones políticas. En lo que respecta al artículo 152 Superior, señala que el referido estatuto materializa el mandato previsto en el parágrafo transitorio de esta disposición constitucional[171]. Finalmente, en cuanto al artículo 112 de la Carta advierte que las respectivas observaciones anteriormente expuestas.

---

[170] "*Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones*".

[171] Constitución Política, artículo 152, Par. Trans.- Adicionado. A.L. 2/2004, art. 4°. "*El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1° de marzo de 2005, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, entre otras, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los*

251. Por otra parte, en su intervención la Universidad Externado de Colombia, manifiesta que, en términos generales, el proyecto de ley se ajusta al Acuerdo Final celebrado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, así como a los postulados constitucionales, desarrollando de manera específica el artículo 112 Superior. Sin perjuicio de esto, señalan que "*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 regular dos cuestiones*"[172].

252. Frente a este aspecto, sostienen que "*[p]or un lado las normas que establecen en cabeza de las 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*". En este sentido, señalan que las normas sobre las facultades del Consejo Nacional Electoral para la disolución de una organización política son supremamente vagas, lo que deja dudas sobre si con éstas se puede controlar la ideología de las organizaciones. En consecuencia, consideran que éstas deben ser interpretadas "*a la luz de la Carta democrática interamericana y de la Convención americana de derechos humanos, en especial el artículo 16.2 de la CADH*"[173]. Por último, señalan que es importante establecer "*qué significado tiene la proposición alternativas políticas, disentir y/o criticar*"[174].

(iii) *Intervenciones ciudadanas*

253. La Comisión Colombiana de Juristas[175] luego de un extenso recuento jurisprudencial donde se concluye que la oposición política es la manifestación del pluralismo así como un componente esencial del principio democrático, los intervinientes recogen el contenido del derecho a la oposición política en los siguientes criterios: (i) es un desarrollo de los valores fundantes de la Constitución tales como el pluralismo y el mantenimiento de la democracia; (ii) es un derecho que no se agota en sí mismo, sino que guarda un estrecho vínculo con otros; (iii) es un derecho que requiere una maximización de las garantías asociadas con esta opción política; y (iv) cuando un deber constitucional sea contrario con el derecho de oposición política, deberá hacerse una interpretación sistemática, que impida una afectación al núcleo esencial y al ejercicio efectivo de este derecho.

---

medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República".

[172] Ver, Cuaderno principal, folio 231.

[173] Ibídem.

[174] Ver, Cuaderno principal, folio 233.

[175] Intervención presentada por la Comisión Colombiana de Juristas, a través de los señores Gustavo Gallón Giraldo, Juan Carlos Ospina, María Cielo Lianes y Jorge Abril Maldonado.

254. De acuerdo con la Comisión Colombiana de Juristas, el artículo 112 de la Constitución colombiana es similar a lo preceptuado en el ordenamiento constitucional Portugal, en su artículo 114, sección 2. De otro lado, las garantías asociadas al ejercicio de la oposición política guardan relación los artículos 19, 20 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Adiciona a lo anterior, que también se han desarrollado instrumentos internacionales como la Declaración Universal de la Democracia de 1997, que fue desarrollada por el Inter-Parlamentary Union en África en 1999. Finalmente, el mencionado interviniente puso de presente la importancia de la democracia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y la caracterización de la democracia representativa como pilar del todo el sistema, en el caso López Lone y Otros vs. Honduras, del 5 de octubre de 2005.

255. Por otra parte, la MOE considera que la Corte debe declarar exequible el artículo 3º del PLEEO, por considerar que es un desarrollo directo de los artículos 40 y 112 de la Constitución y que determinan un derecho político fundamental autónomo para las organizaciones políticas y sociales que tiene un papel central en el fortalecimiento de la democracia, y en la concreción del carácter participativo y pluralista del Estado colombiano, así entonces, considera el interviniente que este derecho debe tener una protección especial que garantice su eficacia, sin que se tengan oposición y minorías políticas como expresiones sinónimas.

256. Para que una organización política pueda ser tenida por "*oposición*" deben satisfacerse dos requisitos. El primero, es el denominado requisito formal que alude a la declaratoria de oposición; el segundo, es denominado como el requisito material, consistente en tener una postura crítica al gobierno que implica la presentación de alternativas al accionar del gobierno.

257. Así mismo, la constitucionalidad del artículo 4º del PLEEO se deriva de su correspondencia con el artículo 112, pues permite plantear alternativas críticas al Gobierno en todos sus niveles. A su vez, consideran que este artículo es un desarrollo del artículo 40 al permitir la fiscalización y el control político, así como el artículo 20 de la Constitución Política relativo a la libertad de expresión. Con esta perspectiva debería la Corte Constitucional definir el núcleo esencial del derecho a la oposición política.

258. Como consecuencia de lo anterior, el núcleo esencial permitiría una interpretación integral de la ley estatutaria, y crearía una vinculación de los titulares del derecho a la oposición política para su ejercicio responsable, así como a las autoridades electorales (art. 28 Superior) y judiciales (art. 86 superior) para velar por su efectivo cumplimiento. En efecto, el núcleo esencial, en criterio del interviniente, consistiría en definir que este derecho (i) está en cabeza de las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno que ejercen una postura crítica buscando ofrecer alternativas al poder político; el cual (ii) se materializa en el ejercicio del control político y la fiscalización de las corporaciones públicas en sus diferentes niveles, sin que por ello pueda

equipararse a una minoría política; y el mismo se concretizaría en (iii) unas prerrogativas concretas de financiación, acceso a medios de comunicación, participación en diversas instancias y derecho de réplica.

(iv) *Intervenciones extemporáneas*

259. Señala el Departamento Nacional de Planeación que en el ordenamiento jurídico han sido adoptadas medidas tendientes al reconocimiento de la oposición política. Estas fueron establecidas por el constituyente en los artículos 1, 2, 40, 112 y 265 de la Constitución Política de 1991 y por el legislador mediante el artículo 40 de la Ley 5 de 1992 y los artículos 32, 33, 34, 35, 36, 50, 51 de la Ley 130 de 1994. Por su parte, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la materia, por lo menos, en las sentencias T-439 de 1992 y C-089 de 1994. Afirma que los avances relacionados con el Estatuto de Oposición han sido consignados de manera progresiva en diferentes instrumentos, sin que se hubieren adoptado, de manera exclusiva, las medidas en el marco de lo previsto en el artículo 112 de la Carta. Por último, refiere que entre los años de 1993 y de 2004, diversos actores políticos presentaron trece (13) proyectos de ley a fin de reglamentar el asunto.

260. El interviniente, mediante una tabla, expone la relación que existe entre los artículos previstos en el PLEEO y cada uno de los artículos de la Constitución mencionados en la pregunta. En síntesis, con el gráfico se propone demostrar que los artículos 40, 112 y 153 de la Carta guardan relación directa con cada uno de las disposiciones estatutarias objeto de revisión.

261. Finalmente, la Clínica Jurídica en Derechos Humanos de la Universidad Santiago de Calí[176], tras un recuento histórico de los proyectos de ley estatutaria de oposición que han cursado ante el Congreso, afirma -siguiendo el informe desarrollado por el PNUD- que no ha sido una tarea sencilla abrir el espacio para los derechos y las garantías de oposición, por lo cual el PLEEO al regular integralmente la materia, "*puede darle vitalidad a nuestra frágil democracia empoderando a las minorías que se oponen al Gobierno*"[177]. Destaca el interviniente que el principio de democracia participativa y pluralista, se desarrolla tanto en el Preámbulo como en el artículo 1 de la Carta, de la misma forma indica que contienen un desarrollo y conexión con otros derechos fundamentales, en la medida que, la oposición es un derecho que no se circunscribe a partidos y movimientos, sino que se extiende a toda la sociedad civil.

Así mismo, con fundamento en lo dispuesto en la sentencia C-089 de 1994 señala el interviniente que el derecho a la oposición también es una manifestación del derecho a la libertad de expresión, libertades de reunión y asociación, función necesaria para el mantenimiento del pluralismo y de la democracia. Por lo anterior, manifiesta el interviniente que "*[c]abe afirmar que*

[176] Intervención suscrita por Jorge Armando Cruz Buitrago.
[177] Ver, cuaderno principal, folio 429 (Pág. 4).

el Proyecto de Ley Estatutaria sobre el Estatuto de la oposición, desarrolla, complementa y armoniza los derechos fundamentales arriba mencionados"[178]. Finalmente, no encuentra reparos de orden constitucional a los principios previstos en el artículo 5 del PLEEO.

c. Concepto del Procurador General de la Nación

262. De acuerdo con la Procuraduría, los artículos 1, 2 y 5 del PLE Estatuto de la Oposición "*son una concreción de los fines del Estado (art. 2 Superior) y representan una clara garantía de los derechos fundamentales*". Agrega que la adopción del estatuto de la oposición encuentra también fundamento en el artículo 5 de la Constitución, el cual era un compromiso que el Estado colombiano hasta el momento no había cumplido. En consecuencia, considera que no advierte vicio de constitucionalidad alguno respecto de tales artículos. Explica que las garantías a la oposición son una expresión concreta del principio democrático en el campo político, desarrollando de esta forma el carácter expansivo que la jurisprudencia constitucional le ha reconocido.

263. Explica que el artículo 3 del PLE Estatuto de la Oposición, de acuerdo con el cual la oposición política es un derecho fundamental, es un desarrollo de los artículos 40 y 112 de la Constitución, por lo que debe entenderse como ajustado a la Constitución. A su vez, estas dos normas constitucionales también son desarrolladas por el artículo 4 del PLE Estatuto de la Oposición, y de allí que deban ser consideradas como constitucionales.

264. Indica que los artículos 5 literal g), 13 literal g), 20, 26 y 31 del PLE Estatuto de la Oposición hacen referencia a la equidad de género en la aplicación de distintas medidas relacionadas con el ejercicio de la oposición. Al respecto, señala que el enfoque diferencial y de género es de gran importancia en el contexto del posconflicto, "*pues con la guerra se agudizaron e intensificaron los factores de riesgo para las mujeres*". En consecuencia, en su opinión resulta claro que "*el Estado tiene una obligación ineludible de amparar y garantizar a las mujeres los espacios e instrumentos de protección para ejercer sus derechos de participación política de forma libre y segura*", por lo que las disposiciones mencionadas respetan la Constitución y los tratados que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

d. Problemas jurídicos

Para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del PLEEO, respecto del contenido material de los artículos 1 a 5, le corresponde a la Corte establecer lo siguiente:

265. ¿Se ajustan los artículos 1 a 5 del PLEEO a lo dispuesto en los preceptos constitucionales?

[178] Ver, cuaderno principal, folio 433 (Pág. 8).

266. En especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112 de la Carta, indica que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a esto, y para ello se les garantizarían ciertos derechos. Teniendo en cuenta lo anterior, ¿contraviene el artículo 2 del PLE Estatuto de la Oposición lo dispuesto en el mencionado artículo 112 Superior, al incluir dentro de la definición de "organizaciones políticas" a los grupos significativos de ciudadanos, agrupaciones políticas y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular?

e. Consideraciones de la Corte

267. Artículo 1. Objeto: El artículo 1º se refiere al objeto del PLEEO. En este sentido, su fin es únicamente delimitar el alcance y el sentido de artículo que a continuación se propone, como *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,* al ser esta ley un desarrollo directo del artículo 112 se establece que el proyecto corresponde al trámite de una ley estatutaria, dando así cumplimiento al mandato constitucional precitado y desarrollado en la jurisprudencia constitucional al afirmar que "*[e]l estatuto de la oposición debe ser desarrollado en una ley estatutaria que regule íntegramente la materia y, justamente, el proyecto que se examina tendrá la naturaleza y el rango de ley estatutaria cuando se sancione y, de otro lado, pretende regular de manera completa esta específica materia*"[179].

268. En cuanto a sus destinatarios, el artículo 1º, al igual que el título del PLEEO, señala que la ley estatutaria está dirigida al ejercicio y la protección especial del derecho a la oposición de "*las organizaciones políticas y algunos derechos de las organizaciones independientes*". Encuentra la Corte que lo anterior es un claro desarrollo de lo dispuesto en el artículo 112 Superior, en el cual se reconoce a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica como titulares de determinadas garantías para el ejercicio de la oposición política, así como también derivado de la interpretación que ha realizado la jurisprudencia constitucional, dichos derechos también se le reconocen a determinadas organizaciones políticas independientes. El alcance de la expresión "organizaciones políticas" será analizado por la Corte en el artículo 2 del PLEEO, y la participación de las organizaciones independientes en este PLE Estatuto de la Oposición será considerado por la Corte, en el análisis correspondiente a los artículos 26 y 27 del PLEEO.

269. Artículo 2. Definiciones: El artículo 2 del proyecto de ley estatutaria establece varias definiciones que serán pertinentes en el desarrollo del articulado posterior. En primer lugar se define el concepto de "*organización política*", el cual, no sólo circunscribe a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, sino también "(…) *a los grupos significativos de*

[179] Ver, sentencia C-089 de 1994.

ciudadanos, las agrupaciones políticas y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular".

270. En este sentido, observa la Sala que el artículo 108 de la Constitución Política permite el reconocimiento de la personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos; añade dicho artículo que "*los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones* […] *los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos*". Es decir, reconoce tanto a partidos y movimientos políticos como a los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos la posibilidad de acceder al sistema democrático, por medio de la postulación de candidatos en las elecciones[180]. De otro lado, el artículo 109 Superior, también reconoce tanto a los partidos y movimientos con personería jurídica vigente como a "*los grupos significativos de ciudadanos*" la posibilidad de acceder a financiación por parte del Estado para las campañas electorales.

271. Al respecto, la jurisprudencia constitucional al revisar de manera previa el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos (Ley 130 de 1994) en 1994 señaló[181]:

> "(…) ***El Constituyente, sin embargo, no quiso limitar los beneficios del reconocimiento institucional a las manifestaciones políticas depositarias de una clara estructura organizativa. La manifestación popular espontánea y depositaria de una voluntad social significativa también fue tenida en cuenta.***
>
> "***La idea de incluir los grupos sociales significativos refleja esta intención de proteger el derecho a la participación política, incluso en aquellos niveles en los cuales su manifestación carece de una clara organización que le asegure su institucionalidad y permanencia***" (Negrillas fuera de texto original).

272. A su vez, ha señalado la jurisprudencia constitucional que "*[s]i bien los partidos políticos han sido considerados por la Constitución como una de las formas más importantes para la canalización de las demandas políticas de la ciudadanía, también se ha reconocido que las organizaciones o movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos pueden manifestarse y actuar políticamente, lo cual incluye la posibilidad de designar, postular e inscribir candidatos o listas de candidatos a los cargos de elección popular*"[182]. Por lo tanto, en la medida que también estos últimos *"[p]ueden postular e inscribir candidatos a cargos de elección popular, es razonable que la reglamentación sobre la forma de presentación de las listas también se les sea aplicable a ellos"*[183].

---

[180] Ver, Ley 130 de 1994 "(…) Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones". En el mismo sentido, ver sentencias C-1081 de 2005, reiterado por la sentencia C-490 de 2011.
[181] Ver, sentencia C-089 de 1994.
[182] Ver, sentencia C-1081 de 2005, reiterado por la sentencia C-490 de 2011.
[183] Ibíd.

273. En este sentido, afirma la jurisprudencia constitucional que "*[l]os partidos, al igual que los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, son modalidades constitucionalmente reconocidas de representación democrática"*[184]; es decir, aunque en diferentes reformas constitucionales se han incorporado "*mecanismos que hagan más estrictos y, por ende, estables y democráticamente representativos, los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos*"[185], el constituyente ha reconocido a unos y a otros como modalidades de representación política, que se derivan del ejercicio de los derechos políticos que le asisten a los ciudadanos, así como del deber de participar en la vida política del país.

274. No obstante, la Sala anota que la Constitución Política en los artículos 107 y 112 distingue algunos beneficios para los partidos y movimientos políticos con personería jurídica ejercida dentro del sistema político y de representación, de aquellos concedidos a organizaciones o movimientos sociales; reconociendo así la Carta diferencias en el ejercicio de la participación política dependiendo de la forma de organización política a través de la cual se ejerza el derecho.

275. En efecto, resalta la Sala que el artículo 112 de la Constitución, en adición a definir el régimen sustantivo del derecho a la oposición, delimita el alcance de la competencia del legislador estatutario, por cuanto, se trata de una norma de competencia material de la actividad legislativa. De esta forma, el artículo 112 Superior circunscribe las garantías al ejercicio de la oposición política a "*los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición política*", por lo que al reconocer el legislador garantías de oposición a grupos o movimientos que no cuenten con personería jurídica, excede la norma de competencia material que le fue otorgada.

276. En este sentido, señala la Sala que la Constitución Política, en atención a las implicaciones especiales de algunos los derechos de las organizaciones políticas que se encuentran en oposición, reconocidos en el artículo 112 Superior -por ejemplo la posibilidad de usar los medios de comunicación social del Estado así como en los que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones, o ejercer el derecho a la réplica en los mismos medios de comunicación- limitó la competencia del legislador estatutario en lo relativo a la identificación de los titulares del derecho.

277. Adicionalmente, considera la Corte que aceptar esa ampliación incide en los fines que se asocian al fortalecimiento de determinado tipo de organizaciones políticas –partidos políticos y movimientos con personería jurídica-, decisión que así mismo corresponde con los antecedentes y discusiones del artículo 112 de la Carta, según los cuales en el seno de la

[184] Ver, sentencia C-490 de 2011.
[185] Ver, sentencia C-303 de 2010.

Asamblea Nacional Constituyente se evidenció la necesidad de dotar de garantías democráticas a la oposición como alternativa de poder, vista como partidos y movimientos políticos con personería jurídica, con el ánimo de prever que los futuros desarrollos legislativos fuesen encaminados a fortalecer la democracia pluralista y participativa (ver supra, numerales 206 a 215).

278. Así mismo, manifiesta la Corte que dicha ampliación afectaría la concepción articulada y sistemática de partidos y movimientos con personería jurídica, en el marco del régimen constitucional en materia de derecho electoral, ya que la ausencia de personería jurídica dificultaría o haría imposible el seguimiento y control de dichos grupos, por ejemplo, en el manejo de los recursos de financiamiento a la oposición, en la identificación de los voceros para el ejercicio de los beneficios concedidos a la oposición en el PLEEO, en el ejercicio del control por parte del Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, en el desarrollo de consultas internas, régimen de bancadas y avales.

279. Por lo demás, constata la Sala la existencia de diferencias significativas y no accidentales entre los sujetos a los que se refiere el artículo 112 de la Constitución y grupos, asociaciones o movimientos que no cuenten con personería jurídica. En este sentido resulta pertinente acudir a lo dispuesto en la Ley 130 de 1994, la cual define los conceptos de partidos y movimientos políticos, en los siguientes términos:

> "***Los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular****, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación.*
>
> "***Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones****. Los partidos y movimientos políticos constituidos con el lleno de todos los requisitos constitucionales y legales tendrán personería jurídica."* [186] (Negrillas fuera de texto original).

280. Por lo cual, a menos que dichos grupos o movimientos se consoliden como una organización política con personería jurídica, en los términos previstos en el artículo 107 Superior y en el parágrafo del artículo 3 de la Ley 1475 de 2011, dichos grupos, asociaciones o movimientos –en principio- no cuentan con vocación de permanencia en la vida política, y por consiguiente no buscan constituirse en alternativas para el ejercicio del poder, ni adquieren compromisos frente a un ideal común u objetivo asociativo. Dada su regulación dichos grupos, asociaciones o movimientos sin personería jurídica carecen de estatutos, militantes, plataformas ideológicas o programáticas, por lo que señala la Corte que el goce de ciertos beneficios debe conllevar obligaciones y deberes.

[186] Artículo 2º.

281. Teniendo en cuenta lo anterior, es dado concluir que el legislador estatutario excedió la norma de competencia material, y procederá a declarar la inexequibilidad de (i) la expresión "*así como a los grupos significativos de ciudadanos, las agrupaciones políticas y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular*", contenida en la definición de organizaciones políticas del inciso primero del artículo 2º, (ii) el inciso segundo y los numerales 1, 2 y 3 previstos en el artículo 7º, (iii) el inciso segundo del artículo 8º; y (iv) los incisos segundo y tercero del artículo 10.

282. Precisa la Sala que la declaratoria de inexequibilidad descrita en el numeral inmediatamente anterior de ninguna forma interfiere con los derechos fundamentales de todos los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, para lo cual cuentan con las garantías propias del derecho de fundamental de participación consagrado en el artículo 40 (derecho de participación en el poder político) de la Constitución; así como, cuentan con espacios para promover y facilitar sus demandas, en los términos que disponen los artículos 20 (libertad de expresión), 23 (derecho de petición), 37 (derecho de manifestación pública y pacífica). Tampoco puede considerarse que la declaratoria de inexequibilidad mencionada, obstaculiza el derecho de dichos grupos o movimientos de constituirse formalmente en persona jurídica, en los términos previstos en el artículo 107 de la Carta y en el parágrafo del artículo 3º de la Ley 1475 de 2011[187].

283. De otro lado, la definición de "Gobierno", entendido por el "Nacional" el encabezado por el Presidente de la República y a las administraciones departamentales, distritales y municipales, encabezadas por el respectivo gobernador, alcalde distrital o municipal, respectivamente, en nada se contrapone a las disposiciones constitucionales. El artículo 112 superior no circunscribe la oposición política al "gobierno" nacional, sino que usa la expresión genérica "gobierno"; adicional a ello, el artículo también prevé disposiciones para el otorgamiento de curules tanto en el Senado y la Cámara de Representantes, como en la Asamblea Departamental, concejo distrital y municipal a los candidatos que la Autoridad Electoral declare elegidos para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, gobernador de departamento, alcalde distrital y alcalde municipal, con lo que se hace un reconocimiento de que las garantías del ejercicio de la oposición no sólo se dan en el ámbito nacional sino también territorial; ello se complementa con lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2007, donde se extendió a los Concejos

[187] "*Parágrafo. Los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos al Senado de la República o a la Cámara de Representantes y obtengan los votos requeridos para el reconocimiento de personería jurídica, podrán organizarse como partidos o movimientos políticos y solicitar la correspondiente personería. La solicitud deberá ir acompañada del acta de fundación, los estatutos, la plataforma ideológica y programática, la lista de afiliados y la prueba de la designación de los directivos, y será presentada ante el Consejo Nacional Electoral por quien haya sido designado como representante legal del partido o movimiento así constituido.*
En el acto de reconocimiento de personería jurídica el Consejo Nacional Electoral ordenará su inscripción en el Registro Único a que se refiere esta disposición, a partir de lo cual dichas agrupaciones políticas tendrán los mismos derechos y obligaciones de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y se someterán, en todo lo demás, a las mismas reglas de organización y funcionamiento".

y Asambleas la posibilidad de hacer control político a los Alcaldes y Gobernadores, así como a los secretarios del despacho.

284. De otro lado, tampoco presenta reproche constitucional alguno el hecho que el legislador estatutario haya definido como "Autoridad Electoral" al Consejo Nacional Electoral o a la entidad que haga sus veces. De acuerdo con el artículo 265 de la Constitución Política "*El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden y gozará de autonomía presupuestal y administrativa*"; y posteriormente enlista las atribuciones especiales que para tales fines el constituyente le atribuyó, siendo una de ellas el "*velar* […] *por los derechos de la oposición y de las minorías*"[188].

285. Finalmente, el artículo incorpora una definición del "derecho de réplica". Esta definición constituye un desarrollo directo del artículo 112 de la Constitución Política, el cual, considera como derecho de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al gobierno "*la réplica en los mismos medios de comunicación*". En relación con los calificativos de "*tergiversaciones graves y evidentes*" que incorpora el artículo, la Corte se encargará de su análisis al momento de evaluar la constitucionalidad del artículo 17 del presente PLEEO, toda vez que el presente artículo hace una remisión normativa al mencionado artículo para su desarrollo.

286. Artículo 3. Derecho fundamental a la oposición política: En este artículo el legislador decidió elevar a la categoría de derecho autónomo fundamental el ejercicio de la oposición política; lo anterior –en los términos del artículo 3º del PLEEO- como desarrollo de lo dispuesto en los artículos 112 y 40 Superiores, y teniendo como consecuencia el que dicho derecho "*goza de especial protección por el Estado y las autoridades públicas*". Con respecto de dicho artículo la Defensoría del Pueblo, la Comisión Colombiana de Juristas, la Misión de Observación Electoral y la Procuraduría General de la Nación, se refirieron de manera específica en sus intervenciones para solicitar su declaratoria de exequibilidad, coincidiendo los intervinientes en que el legislador estatutario desarrolló los artículos 40 y 112 de la Constitución Política, en el marco de una ley estatutaria, razón por la cual la decisión del legislador de elevar a derecho fundamental autónomo el ejercicio de la oposición política resulta ajustado a la Constitución.

287. Para hacer el análisis de este artículo del PLE de Estatuto de la Oposición, en primer lugar debe recurrirse a la historia del artículo 112 de la Constitución, el cual incorpora el mandato constitucional de expedir el "Estatuto de la Oposición". Como se puso de presente en los antecedentes de la Asamblea Nacional Constituyente relacionados con el mencionado artículo (ver *supra*, sección II.E), el debate giró en torno a la inclusión del mandato constitucional

[188] Constitución Política, artículo 265.

al legislador, para que este expidiese un estatuto de la oposición, que incorporara las garantías para la protección de los partidos y movimientos políticos críticos del gobierno, así como permitiese el ejercicio pacífico e institucional de dicha oposición. Dicho debate no se dio en el contexto del hoy artículo 40 de la Constitución, es decir de los derechos políticos que le asisten a los ciudadanos, sino como una garantía institucional para los partidos y movimientos políticos que participan del sistema democrático[189].

288. El mandato constitucional de expedición de un "Estatuto de la Oposición", en el marco de los debates en la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente[190], surge como consecuencia de la institucionalización de los partidos y movimientos políticos en la Constitución y la subsecuente necesidad de otorgar garantías al ejercicio de la función crítica al Gobierno por parte de las agrupaciones políticas que no participen de aquel[191]. Es decir, la oposición en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente, se trató como un ejercicio de los partidos y movimientos políticos, propio de una democracia liberal donde las organizaciones políticas que no logran acceder al poder se dedican a la fiscalización del ejercicio del Gobierno, a la crítica y a la propuesta de alternativas que les permitan presentarse ante el electorado, como una opción válida de alternancia del poder (ver supra, sección II.D). Como consecuencia de ello, se hacía necesario otorgarle determinadas garantías a estas organizaciones políticas[192], con el fin de permitir el ejercicio institucional y pacífico de la oposición política al Gobierno, sin que ello se confundiera con el derecho fundamental que le asiste a todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

289. Sobre los derechos que le asisten a los partidos y movimientos políticos que no participaran en el Gobierno, la Corte reconoció que en la Asamblea Nacional Constituyente se hizo referencia a los derechos de dichos partidos como una garantía institucional, en los siguientes términos[193]: "*Que en los debates de la constituyente siempre se diferenció entre el proceso de aprobación del primer inciso en donde se establecía una enumeración exhaustiva de los derechos de los partidos y movimientos políticos que no participaran en el gobierno, y el inciso segundo que estableció la posibilidad a los partidos y movimientos minoritarios de participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos*".

---

[189] Al respecto, "*[l]a minoría política, como oposición institucionalizada, puede estar vinculada a otros sistemas que no tengan naturaleza parlamentaria y bipartidista, a pesar de que, como vimos, la oposición alcanza su máxima expresión en los parlamentos de tradición británica que permiten fiscalizar, criticar y limitar la acción del gobierno, y pasivas, destinadas a normar la alternancia o la sustitución de este*". Ver, Jorge Alejandro Amaya, Los derechos políticos, 2016, Buenos Aires, ASTREA, p. 192.

[190] En efecto, la propuesta de artículo que surge por consenso de la subcomisión cuarta de la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente establecía "*La ley establecerá un estatuto de la Oposición en el que se consagre el derecho que tienen los partidos y los movimientos políticos que no participan en el Gobierno, para garantizar el ejercicio de su función crítica y la formación de alternativas políticas*".

[191] Ver, Asamblea Nacional Constituyente Gaceta Constitucional No. 89, del martes cuatro (4) de mayo de 1991.

[192] Al respecto, "*Por lo tanto, como regla general, la "minoría política" ejerce la función de oposición, y el ejercicio de esta requiere que el ordenamiento le garantice ciertos derechos y capacidades de actuación*". Ver, Jorge Alejandro Amaya, Los derechos políticos, 2016, Buenos Aires, ASTREA, p. 181.

[193] Ver, sentencia C-122 de 2011.

290. De esta manera es importante hacer una diferenciación entre los artículos 40 y 112 de la Constitución:

	Artículo 40	Artículo 112
Titular del derecho	Todos los ciudadanos.	Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al gobierno.
Contenido mínimo	Participación en la conformación, ejercicio y control del poder político.	Ejercicio de la función crítica frente al gobierno y plantear y desarrollar alternativas políticas.
Contenidos Constitucionales	-Posibilidad de elegir y ser elegido. -Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. -Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. -Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. -Tener iniciativa en las corporaciones públicas. -Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad.	-Acceso a la información y documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales vigentes. -Uso de medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores. -Réplica en los medios de comunicación. -Participación en mesas directivas de los cuerpos colegiados. -Curules para candidatos a Presidente y Vicepresidente, Gobernador y Alcalde que sigan al ganador; en el Senado, Cámara, Asamblea y Concejo, respectivamente.

291. Como se evidencia en la tabla anterior, mientras el artículo 40 previó un derecho para todos los ciudadanos a participar en el control del poder político, el artículo 112 prevé unas garantías para los partidos y movimientos políticos declarados en oposición. Por su parte, la posibilidad de fundar partidos, movimientos y agrupaciones políticas es un derecho político de los ciudadanos, que además tiene una estrecha relación con el derecho de libertad de asociación y de la libre expresión. Por otro lado, también es un derecho de los ciudadanos el participar en el control del poder político; para esto la Constitución Política no sólo garantiza el derecho a la libre expresión y difusión de las ideas, sino que prevé mecanismos tales como la revocatoria del mandatos de los elegidos, y la posibilidad de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley (ver supra, sección II.D).

292. Cada una de estos contenidos del derecho a participar es propio de los ciudadanos, y encuentran su fundamento en la idea misma de Estado de

Derecho, y aún más cuando este incorpora el contenido social, que es la igualdad de todos los ciudadanos, traducida en la posibilidad de influir con argumentos en el ejercicio del poder público, con el reconocimiento que sus argumentos serán tenidos en cuenta en pie de igualdad, sin importar su postura ideológica, siempre y cuando se tramiten a través de los canales democráticos previstos por la Constitución, y en tal medida respetan los "*contenidos axiológicos claramente definidos, entre los cuales se encuentra la dignidad humana, la igualdad material, los derechos inherentes a las personas, etc.*"[194], materializando así el postulado de democracia constitucional que inspira la Constitución de 1991[195]. Así, el derecho a participar que le asiste a todos los ciudadanos se erige en una de las principales conquistas del Estado de Derecho, y en una materialización de los postulados de la dignidad humana, pues reconoce la posibilidad de participar, de debatir, de proponer argumentos y de controvertir el ejercicio del poder, como consecuencia de considerar a todas las personas, sin distingo alguno, como iguales y dignas, capaces de tomar decisiones por sí mismas, en el marco de una sociedad pluralista.

293. En efecto, el ejercicio de los derechos políticos no se agota en la constitución de partidos, movimientos y agrupaciones políticas, ni mucho menos se limita las actividades que éstos canalizan. Puede afirmarse entonces que los partidos, movimientos y agrupaciones políticas son necesarios para la existencia de una sociedad democrática, pero no son suficientes para la materialización de los derechos políticos que acarrea la participación de los ciudadanos. En efecto, los partidos son un medio para contribuir al fin de constituir una sociedad democrática.

294. Así el ejercicio del control político indirecto[196] por parte de los ciudadanos es una consecuencia del pluralismo (art. 1 Superior) que se deriva del derecho a la libertad de expresión que le asiste a todas las personas (art. 20 Superior) y del derecho a la participación que tienen todos los ciudadanos (art. 40 Superior) así como de "*las libertades de reunión (CP. art. 37) y asociación (CP. art. 38). El ejercicio político de la crítica requiere de la intercomunicación entre las personas; de lo contrario las voces disidentes se desvanecen y pierden*

[194] Ver, sentencia C-089 de 1994.
[195] Ver, sentencia C-141 de 2010.
[196] La jurisprudencia constitucional de manera reiterada y pacífica ha reconocido la fundamentalidad del derecho a la participación, y de sus contenidos consagrados en el artículo 40 de la Constitución, para tal efecto pueden consultarse las sentencias: T-439 de 1992; C-089 de 1994; C-329 de 2003; T-558 de 2003; T-959 de 2006; C-141 de 2010; C-490 de 2011; C-122 de 2011; C-840 de 2013; C-699 de 2013; T-066 de 2015; T-276 de 2015; T-707 de 2015, entre otras. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en casos e informes que no integran el bloque de constitucionalidad, pero que son doctrina relevante, ha señalado lo siguiente "*Los gobiernos tienen, frente a los derechos políticos y al derecho a la participación política, la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones [...]; el debate libre de los principales temas socioeconómicos; la realización de elecciones generales, libres y con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular*" (Informe Anual 2002, CIDH 2003a, Cap. IV, Cuba, párr. 12 e Informe 67/06, CIDH 2006, párr. 246). "*(…) el libre ejercicio del derecho de participación en el gobierno requiere además el respeto de otros derechos humanos, en especial de la libertad y seguridad personal. De la misma forma, la plena vigencia de la libertad de expresión, asociación y reunión es imprescindible para la participación directa en la toma de decisiones que afectan a la comunidad*" (Informe 67/06, CIDH 2006, párr. 256). Ver, Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia, sentencia del veintiséis (26) de mayo de 2010, y Caso Castañeda Gutman Vs. México, sentencia del seis (6) de agosto de 2008.

eficacia, especialmente en la sociedad actual en la que lo político, entre otros aspectos de la vida social, pasa por el tamiz de los medios de comunicación"[197].

295. De otro lado, se encuentra el artículo 112 de la Carta, que no reconoce un derecho a las personas o a los ciudadanos, como lo hace el artículo 40 Superior, sino que establece una garantía para aquellos partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición del Gobierno (ver supra, numerales 270 a 282)[198]. Producto de dicha declaratoria, y como consecuencia directa de la necesidad de garantizar el ejercicio pacífico e institucional de la oposición política, el constituyente previó que el ejercicio de la oposición estaría ligado, inexorablemente, al ejercicio de ciertos derechos que allí plasmó, tales como (i) el acceso a los documentos, que se encuentra ligado al derecho de petición consagrado en el artículo 23 la Constitución, (ii) al derecho a acceder a los medios de comunicación social del Estado o a aquellos que hagan uso del espectro electromagnético, el cual se encuentra íntimamente ligado con el derecho fundamental a expresarse y difundir libremente las ideas, consagrado en artículo 20 de la Constitución, o (iii) al derecho de réplica en los medios de comunicación, el cual no solo va ligado a la libertad de expresión, sino también con la protección del buen nombre, contenido en el artículo 15 de la Constitución. De lo anterior, se hace entonces evidente que el constituyente decidió otorgarle una garantía institucional al ejercicio de la oposición política, la cual va ligada al ejercicio de derechos fundamentales autónomos. En efecto, esta Corte ha señalado[199]:

> "*La Constitución reconoce que el ejercicio de la crítica política supone derechos, entre los que se enumeran los siguientes: acceso a la información y documentación oficiales; uso de los medios de comunicación social del Estado; réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones políticas graves y evidentes; participación en los organismos electorales y representación en las mesas directivas de los cuerpos colegiados (CP art. 112).*
>
> "*El régimen de la oposición ha sido previsto en el artículo 112 de la Constitución Política. Según el texto constitucional, los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno pueden ejercer libremente la función crítica. Es un derecho que tienen aquellos que no hacen parte del Gobierno y también de una función necesaria para el mantenimiento del pluralismo y de la democracia.*
>
> "*El proceso político y las relaciones entre los partidos y movimientos - mayoritarios y minoritarios - se desenvuelven en el plano nacional y en los niveles departamentales, distritales y municipales. El proyecto, consciente de la exacta magnitud del quehacer político y de sus variados escenarios, decide correctamente extender la vigencia del derecho de oposición frente a las administraciones locales. El ámbito abierto de los derechos políticos de*

[197] Ver, sentencia C-089 de 1994.
[198] Una de las fuentes doctrinales más reconocidas en el tema de oposición, como lo es Robert Dahl, reconoce tres etapas del desarrollo histórico de ésta: tolerancia, legitimización e institucionalización (Robert Dahl, *Opposition in western democracies. Polyarchy, participation and opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971). En efecto, la Constitución Política de 1991 en su artículo 112 lo que busca es institucionalizar la oposición, consagrando las garantías mínimas para su ejercicio, pero también respetando la autonomía propia de las organizaciones políticas, en el marco de un Estado Democrático.
[199] Ver, sentencia C-089 de 1994.

> *ejercicio y control del poder político (CP art. 40), al igual que las características del Estado colombiano - descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrático y pluralista -, abonan suficientemente la exequibilidad de esta disposición del proyecto*".

296. De lo anteriormente transcrito se evidencia cómo esta Corte, al revisar en el año de 1994 una disposición estatutaria que consagraba el ejercicio de la oposición política como un derecho, resaltó que el ejercicio de la oposición política implicaba el acceso a ciertos derechos constitucionales fundamentales, mismos que ya han sido descritos. En este sentido, constata la Corte que el ejercicio de la oposición política por parte de las organizaciones políticas, tal como lo prevé el artículo 112 de la Constitución, es una garantía institucional, al tratarse de una institución necesaria dentro del orden político. Así, ha sostenido la Corte que las garantías institucionales se deben entender como un límite al margen de configuración del legislador, por cuanto, "*[g]ozan de protección, especialmente frente al legislador, pues a este último al regularlas le estaría vedado suprimirlas, vaciarlas de contenido o desfigurarlas*"[200]; en este sentido el ejercicio de la oposición política es una garantía para el sistema democrático y para las organizaciones políticas[201], pues un régimen democrático dejaría de ser tal si no se permitiera el ejercicio de la oposición política. No obstante lo anterior, en observancia del listado de derechos contenidos en el artículo 112 Superior, se infiere que se encuentra dentro de la competencia del legislador la determinación de los medios (porcentajes de financiación, determinación de los espacios en medios de comunicación, etc.) para lograr la protección de dicho ejercicio de la oposición política.

297. De otro lado, no puede perderse de vista que esta Corte ha reconocido que a pesar de que un derecho no se encuentre en el capítulo de los derechos fundamentales previstos en la Constitución Política, esto no puede ser óbice para reconocer su fundamentalidad. Incluso ha sostenido la Corte que la ausencia de consagración expresa en el texto constitucional de un derecho fundamental, no puede ser tenida como una razón suficiente para negarle el reconocimiento como derecho fundamental. Lo anterior, en razón de que el artículo 94 de la Constitución incluye la cláusula de los derechos innominados, según la cual "*la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos*". Adicionó la Corte que corresponden al núcleo esencial del derecho fundamental de la oposición política aquellos derechos a los que hace expresa referencia el artículo 112 Superior, por lo que únicamente respecto de estos aplicaría el principio de progresividad en la faceta prestacional del derecho fundamental.

---

[200] Ver, sentencia C-162 de 2008.

[201] A modo de ejemplo, en la sentencia SU-047 de 1999 se reconoció la "inviolabilidad parlamentaria" como una garantía institucional a favor del Congreso y la democracia, la cual, además encuentra una relación importante con los derechos fundamentales a la libre expresión.

298. Con base en lo anterior la jurisprudencia constitucional temprana, en las sentencias T-002 de 1992 y T-406 de 1992 fijó unos de criterios para el reconocimiento de un derecho como fundamental. Así, aunque *prima facie* el respeto por el principio democrático implica que el legislador pueda definir derechos fundamentales y sus contenidos esenciales, a través de los mecanismos que la Constitución se lo permite, es necesario también pasar tal reconocimiento por el tamiz de los criterios que esta Corte ha fijado para el identificar un derecho, como fundamental autónomo:

> *"En lo concerniente a los requisitos esenciales del derecho se hacía mención de tres. El primero, implicaba que la concepción del derecho como fundamental, suponía la conexión de este con un principio. El segundo, postulaba que la fundamentalidad comportaba la eficacia, entendida como la posibilidad de hacer efectivo el derecho a partir del texto constitucional sin que mediase intermediación normativa, esto es, no se requiere la presencia de la ley u otro tipo de preceptiva para lograr la efectividad del derecho. Finalmente, se exponía en la providencia la existencia, en el derecho, de un contenido esencial. Este contenido esencial, está excluido de la decisión por parte de las mayorías políticas."*[202]

299. Por su parte, recogiendo la evolución jurisprudencial del criterio de derecho fundamental que ha hecho esta Corte, en términos generales, se "*ha concluido que todos los derechos constitucionales son derechos fundamentales, pues cada uno de ellos encuentra un vínculo inescindible con el principio de dignidad humana, fundante y justificativo del ESDD*"[203]. En efecto, la sentencia C-313 de 2014 recogió así los criterios de determinación de la fundamentalidad de los derechos, en los siguientes términos:

> "***Un primer elemento que resulta imprescindible al momento de determinar el carácter de fundamental de un derecho es el de su vinculación con el principio de la dignidad humana***. *Entiende la Corte que el precitado principio es uno de los pilares del constitucionalismo occidental y, también advierte, que irradia el ordenamiento jurídico colombiano por expresa disposición del artículo 1º de la Constitución Política. Igualmente observa la Corporación que las consideraciones doctrinales sobre el asunto no resultan pacíficas. En esta ocasión, el Tribunal Constitucional se atendrá a su propia jurisprudencia, por ello, resulta importante referir lo que dijo, en la misma decisión, a propósito de la dignidad humana:*
>
> "*(…) El concepto de dignidad humana que ha recogido la Corte Constitucional únicamente se explica dentro del sistema axiológico de la Constitución y en función del mismo sistema.* ***Así las cosas, la elevación a rango constitucional de la "libertad de elección de un plan de vida concreto en el marco de las condiciones sociales en las que el individuo se desarrolle" y de "la posibilidad real y efectiva de gozar de ciertos bienes y de ciertos servicios que le permiten a todo ser humano funcionar en la sociedad según sus especiales condiciones y calidades, bajo la lógica de la inclusión y de la posibilidad de desarrollar un papel activo en la sociedad", definen los contornos de lo que se considera esencial, inherente y, por lo mismo inalienable para la persona****, razón por la*

[202] Ver, sentencia C-313 de 2014.
[203] Ver, sentencia C-288 de 2012.

cual se traduce en derechos subjetivos (entendidos como expectativas positivas (prestaciones) o negativas) cuyos contenidos esenciales están sustraídos de las mayorías transitorias(…)"

"*Resulta importante destacar las acepciones específicas que este Tribunal ha establecido sobre el concepto de dignidad humana a partir de la resolución de casos concretos. Al respecto ha advertido que, según el objeto a proteger, se tienen tres significados, definidos, en sede de revisión, así:*

"*(…) Una síntesis de la configuración jurisprudencial del referente o del contenido de la expresión "dignidad humana" como entidad normativa, puede presentarse de dos maneras: a partir de su objeto concreto de protección y a partir de su funcionalidad normativa. Al tener como punto de vista el objeto de protección del enunciado normativo "dignidad humana", la Corte ha identificado a lo largo de la jurisprudencia de la Corte, tres lineamientos claros y diferenciables:* ***(i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)"*** *(Sentencia T-881 de 2002 M.P. Montealegre Lynett)*

[…]

"***Para la Corte, la estimación del derecho fundamental ha de pasar necesariamente por el respeto al ya citado principio de la dignidad humana, entendida esta en su triple dimensión como principio fundante del ordenamiento, principio constitucional e incluso como derecho fundamental autónomo. Una concepción de derecho fundamental que no reconozca tales dimension****es, no puede ser de recibo en el ordenamiento jurídico colombiano"*[204] (Negrillas fuera de texto original).

300. De la misma manera la sentencia C-288 de 2012 señaló:

"*Las propiedades de interdependencia e indivisibilidad han permitido concluir a la jurisprudencia constitucional que "los derechos fundamentales son aquellos que (i) se relacionan funcionalmente con la realización de la dignidad humana, (ii) pueden traducirse o concretarse en derechos subjetivos y (iii) sobre cuya fundamentalidad existen consensos dogmáticos, jurisprudenciales o de derecho internacional, legal y reglamentario." A su vez, ese mismo precedente determina que la posibilidad de "traducción" en derechos fundamentales subjetivos es un asunto que debe analizarse en cada caso y hace referencia a la posibilidad de determinar la existencia de una posición jurídica subjetiva de carácter iusfundamental en el evento enjuiciado o de establecer si están plenamente definidos el titular, el obligado y el contenido o faceta del derecho solicitado por vía de tutela, a partir de los citados consensos*".

301. En este sentido, es innegable que el ejercicio del control político por parte de una persona o ciudadano es un componente del derecho fundamental a la participación política, contenido en el artículo 40 de la Constitución, siempre

[204] Ver, sentencia C-313 de 2014.

que sea ejercido por dichos ciudadanos a través de los mecanismos que para su efectividad consagra el mencionado artículo.

302. Finalmente, considera la Corte que el artículo 3 del PLEEO, mediante el cual el legislador estatutario desarrolló los artículos 40 y 112 de la Carta, resulta ajustado a la Constitución, por cuanto, de una interpretación sistemática de dichos mandatos constitucionales, se puede inferir que el derecho fundamental a la oposición política es no solo (i) una garantía institucional para las organizaciones políticas que participan en el sistema democrático que se declaren en oposición al Gobierno, por lo que se erige en un límite a las competencias legislativas; sino también (ii) un derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar en el control del poder político.

303. Artículo 4. Finalidades: El artículo 4º del PLEEO al definir las finalidades de la oposición política señala que esta permite proponer alternativas políticas, disentir, criticar, fiscalizar y ejercer libremente el control político a la gestión del gobierno, mediante los instrumentos señalados en el PLEEO, sin perjuicio de los derechos consagrados en otras leyes, ya que, todos los ciudadanos tienen derecho a ejercer oposición política en ejercicio del control político consagrado en el artículo 40 Superior, para lo cual cuentan con las garantías propias de dicho derecho. En efecto, como lo señaló la sentencia C-089 de 1994, "*La oposición política es una consecuencia directa del valor del pluralismo y del derecho al disenso. Los partidos y movimientos están llamados a canalizar el descontento con el objeto de censurar cuando así lo estimen conducente las decisiones del gobierno*". De allí que resulte acorde con el ejercicio de la oposición el manifestar las críticas y el disenso respecto de las políticas del gobierno, así como fiscalizar y ejercer un control sobre éste en aras de presentar ante los ciudadanos una alternativa al ejercicio del poder[205].

304. En punto al control político esta Corte ha señalado que éste consiste en "*toda actividad del órgano colegiado de representación popular tendiente a pedir cuentas, debatir, cuestionar o examinar la gestión y actividades del "gobierno y la administración" (CP art. 114), en la medida en que sus actuaciones tengan repercusiones sobre el interés general*"[206], y recientemente reiteró que "*el control político tiene por objeto investigar, evaluar y realizar juicios de valor sobre las actuaciones y omisiones de las principales autoridades que ejercen funciones administrativas* [a través de] *mecanismos como, por ejemplo, las citaciones* (…) *la solicitud de informes, e incluso la posibilidad de ejercer la moción de censura*"[207]. Tal control "*a nivel nacional se consagra en los artículos 114 y 208 de la Constitución Política, con manifestaciones específicas en los numerales 3, 4, 8 y 9 del artículo 135 de la Carta*"[208], mientras que en las entidades territoriales, se ejerce de conformidad

[205] En este sentido señala la doctrina, por ejemplo, que el ejercicio de la de oposición tiene como fin "*suplir el liderazgo del país* […] *hacer saber al gobierno que existen otros preparados para reemplazarlo*" George Anastaplo, Loyal Opposition in a Modern Democracy, 35 Loy. U. Chi. L. J. 1009 (2004) p. 1016
[206] Ver, Auto 149 de 2009 y Auto 140 de 2016.
[207] Ver, sentencia C-432 de 2017.
[208] Ver, Auto 543 de 2016.

con lo previsto en el artículo 299 de la Carta, relacionado con la función de las asambleas departamentales frente a la administración departamental y 312 Superior, que se refiere a la actuación del consejo municipal sobre la administración del municipio.

305. Es precisamente el ejercicio de este control político al que el presente PLEEO caracteriza como propio de los grupos de oposición, y que son necesarios para garantizar el sistema democrático y pluralista que buscó instituir y fortalecer el constituyente de 1991. Así mismo, se mantiene el derecho de todos los ciudadanos a ejercer oposición política en el marco del control político consagrado en el artículo 40 Superior, para lo cual cuentan con las garantías propias de dicho derecho. En este sentido, no encuentra esta Corte problema de constitucionalidad alguno en el análisis de la presente norma.

306. Artículo 5. Principios rectores: El artículo 5º del PLE Estatuto de la Oposición incorpora los principios rectores que guían la interpretación de dicho Estatuto. De esta manera teniendo presentes los problemas jurídicos señalados anteriormente, procede entonces la Corte a analizar su conformidad con la Constitución.

307. *Construcción de la Paz Estable y Duradera (literal (a) del artículo 5º del PLEEO)*: En primer lugar, se incorpora como principio rector al PLEEO, la construcción de la paz estable y duradera. Como se evidenció anteriormente, el reconocimiento de la oposición política en un sistema democrático, como es el caso de la República de Colombia, parte de un elemento esencial de la democracia como lo es la resolución pacífica de controversias. Para la Corte, este principio resulta ajustado a la Carta Política, la cual desde el Preámbulo consagra el valor y principio de la paz, el cual, además se evidencia como derecho y deber en el artículo 22 Superior. Como se expuso en el aparte histórico del artículo 112 de la Carta, un elemento fundamental de la discusión de la Asamblea Nacional Constituyente fue la necesidad de dotar de garantías el ejercicio de la oposición política, para que ésta se erija en el medio de canalizar los descontentos y las voces disidentes de los ciudadanos con el ejercicio del poder a través de medios pacíficos que fortalezcan el sistema democrático actual. El reconocimiento de la legitimidad de la oposición política, implica identificar la importancia del entendimiento sobre los desacuerdos en una sociedad democrática, donde no sólo sean oídas las voces de quienes triunfan en las elecciones, sino que quienes fueron derrotados puedan plantear argumentos disidentes, puedan controlar el ejercicio del poder, así como sean titulares de garantías en aras de plantear opciones para la alternancia en el ejercicio del poder. En últimas, el reconocimiento de la legitimidad del ejercicio de la oposición, se erige en una garantía de que una idea política derrotada cuenta con los espacios para controvertir las ideas ganadoras, con la expectativa de eventualmente poder alternar aquella idea.

308. *Principio democrático (literal (b) del artículo 5º del PLEEO)*: El segundo principio que incorpora el PLE Estatuto de la Oposición es el principio

democrático. Este ocupa un lugar central en la Constitución de 1991 previsto desde el preámbulo, pues el constituyente previó una ruptura con la Constitución de 1886, de un sistema político basado exclusivamente en la representación a una democracia deliberativa que maximice los espacios de participación directa de los ciudadanos (ver *supra*, numeral 205)[209]. Por su parte, el artículo 2° señala que entre los fines del Estado se encuentra el de "*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*". Así no plantea mayor dificultad constitucional el hecho que el legislador estatutario incorpore el principio democrático al Estatuto de la Oposición, el cual reviste el carácter de universal y expansivo[210], puesto que en esta norma se incorporan medidas en aras de su maximización y concreción por medio de disposiciones que permitan su ejercicio de manera más efectiva.

309. En este sentido, el legislador estatutario consideró que las garantías a la oposición e independencia política son una condición esencial de la democracia participativa (ver *supra*, numeral 196 y 197). Como constató la Corte en la Sección II.D, la democracia participativa, en la Constitución de 1991 encuentra su fundamento en el artículo 3° cuando señala que "*[la] soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público*", y en el 133 al afirmar que "*[los] miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común*" y al reconocer que "*[el] elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura*". Adicionalmente, este régimen supone la ampliación de los espacios democráticos, con el fin de permitir que el pueblo participe más directa y frecuentemente en la toma de decisiones. Esta intervención se hace efectiva mediante el uso de los mecanismos de participación previstos en los artículos 40.2 y 103 del Texto Superior.

310. Adicionalmente, ha señalado reiteradamente esta Corte que el modelo democrático participativo tiene una clara línea de acción que se enfoca en asegurar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, con un alcance transversal, universal y expansivo. En materia política, este principio no se concentra exclusivamente en el acto de elección de representantes, ya que incluye el reconocimiento de los mecanismos de participación previstos por el constituyente y aquellos que en virtud del desarrollo de la libertad de configuración normativa disponga el legislador. En todo caso, la participación democrática en el plano político no es absoluta, pues la misma se encuentra

---

[209] Al respecto ver las sentencias C-1017 de 2012 y C-490 de 2011, entre otras.

[210] Al respecto señaló esta Corte en la Sentencia C-089 de 1994 "*el **principio democrático** que la Carta prohíja es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El **principio democrático** es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, 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."

sometida a las limitaciones que en términos de razonabilidad se establezcan en la ley, acorde con los mandatos previstos en la Constitución[211].

311. Por otra parte, el principio democrático, según lo establece aquí el legislador estatutario, también exige una materialización de los valores de la convivencia, la tolerancia, la deliberación pública, la no estigmatización y el respeto a las diferencias. Estos valores corresponden con aquellos consagrados en la Constitución Política, que desde su preámbulo reconoce valores como la igualdad, la libertad y la paz, así como la existencia de un marco jurídico democrático. La convivencia pacífica es posible en la medida en que la sociedad sea capaz de aceptar las ideas políticas divergentes, siempre que éstas se canalicen por los medios pacíficos, y así se logre una efectiva deliberación pública, donde los desacuerdos razonables de la sociedad, sean discutidos, en pie de igualdad, y donde puedan participar y sean oídos todos quienes tienen interés en la toma de decisiones. En efecto, en una sociedad democrática y pluralista (ver *supra*, numeral 198 a 203), como la que reconoce el constituyente de 1991, la no estigmatización de las ideas políticas, se erige en un elemento fundamental del sistema democrático, siempre que éstas se tramiten por los cauces previstos en la Constitución.

312. *Participación política efectiva (literal (c) del artículo 5º del PLEEO)*: El tercer principio incorporado por el legislador estatutario es el de la participación política efectiva. Por medio de este principio, se busca propender que el Estado garantice el ejercicio de la oposición en pie de igualdad, sin discriminación alguna, a todas las organizaciones políticas, es decir 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. Señala la Corte que este principio, no presenta problemas en cuanto a su constitucionalidad, pues evidencia una maximización del principio democrático, al permitir el mayor acceso a las garantías de la oposición a todos los movimientos políticos.

313. Por su parte, al reconocer la garantía a la movilización y la protesta social, el Estatuto de la Oposición reconoce el derecho que les asiste a los ciudadanos de reunión y manifestación pública pacífica, reconocido expresamente por el constituyente en el artículo 37 Superior, así como en el artículo 15 de la Convención Americana de Derechos Humanos. A su vez, reconoce el legislador, que estos derechos guardan una interrelación e interdependencia con los derechos fundamentales libertad de expresión y los derechos políticos[212] puesto que estos derechos garantizan la comunicación colectiva de ideas y opiniones de manera pública y pacífica[213]. Así entonces, la asociación en organizaciones políticas, permiten ejercer estos derechos, con un fin político,

[211] Al respecto ver, entre otras, las sentencias C-089 de 1994, C-558 de 1994, C-509 de 1994, C-021 de 1996, , C-866 de 2001, C-652 de 2003, C-303 de 2010, C-490 de 2011, C-1017 de 2011, C-150 de 2015.
[212] Ver, entre otras, las sentencias, C-179 de 1994, C-024 de 1994, C-650 de 2003, C-742 de 2012 y C-223 de 2017.
[213] Ver, Sentencia C-742 de 2012.

como lo es la manifestación pública y pacífica del descontento social con el ejercicio del poder político.

314. En efecto, como lo ha reconocido esta Corte, el ejercicio de la movilización y la protesta social deben darse de manera pacífica, puesto que:

> "*La Constitución rechaza expresamente el uso de la violencia dentro del marco del Estado de derecho. Cuando existen instrumentos idóneos para expresar la inconformidad, como el estatuto de la oposición, la revocatoria de mandato, el principio de la soberanía popular, el control de constitucionalidad, la acción de tutela, las acciones de cumplimiento y las acciones populares, o las manifestaciones pacíficas, pierden sustento los posibles motivos usados para legitimar la confrontación armada o las actitudes violentas de resistencia a la autoridad*"[214].

315. Así:

> "*[…] los correctivos a las fallas en el manejo del poder político tienen que ser de derecho y no de hecho. La vía de hecho no puede, bajo ningún aspecto, conducir al restablecimiento del orden, no sólo por falta de legitimidad in causa para ello, sino porque siempre es, dentro del Estado de Derecho, un medio inadecuado, desproporcionado y generador de desorden*"[215].

316. *Ejercicio pacífico de la deliberación política (literal (d) del artículo 5º del PLEEO)*: El cuarto principio que incorpora el legislador estatutario es el del ejercicio pacífico de la deliberación política. En este sentido, considera el legislador estatutario que *el proceso de reincorporación política de los actores en armas requiere el respeto del derecho efectivo a la oposición política*. Como se señaló en el acápite histórico de este proyecto (ver supra, sección II.E), uno de los propósitos del constituyente al establecer la obligatoriedad de expedir un estatuto de la oposición era el otorgamiento de garantías, tanto a las organizaciones políticas que ya se encontraban en el sistema democrático de 1991, como a aquellas que fuesen producto de eventuales negociaciones de paz entre el Estado y los grupos al margen de la ley, los cuales tras un proceso de reincorporación a la vida civil se integraran a la vida política. Así la consagración del mencionado principio, es un reconocimiento a que las ideas políticas pueden y deben tramitarse en el marco de las instituciones y las garantías que brinda la Constitución, materializando así el principio democrático (Preámbulo), los derechos fundamentales a la participación política (art. 40 Superior), el deber de participar en la vida política y comunitaria del país (art. 95.5 de la Carta)[216].

317. Por consiguiente, el respeto de la oposición política resultante de un proceso de reincorporación política, y la maximización de las garantías

---

[214] Ver, Sentencia C-742 de 2012.
[215] Ver, Sentencia C-009 de 1992. Ver también, las sentencias C-127 de 1993 y C-456 de 1997.

[216] En este sentido la doctrina afirma que "*la institución del ejercicio de la oposición política, con su dependencia en elecciones legítimas y la libertad de expresión, hacen innecesario el recurso a la revolución*". George Anastaplo, Loyal Opposition in a Modern Democracy, 35 Loy. U. Chi. L. J. 1009 (2004) p. 1016

previstas es una materialización de los valores y principios que incorpora la Constitución de 1991, es decir, la búsqueda de la incorporación de nuevas fuerzas políticas en el marco de procesos de justicia transicional busca "***el fortalecimiento de la democracia*** *mediante la promoción de la* ***participación de todos****, restaurando una cultura política democrática y un nivel básico de solidaridad y de confianza sociales para convencer a los ciudadanos de que participen en sus instituciones políticas por razones distintas a la conveniencia persona"*[217]. En efecto, la garantía de la oposición política a todas las organizaciones políticas también es una forma de materializar el valor, principio, derecho y deber de la paz, pues como lo reconoció esta Corte[218]:

> "*Uno de los aspectos que delimitan las transiciones está dado por el establecimiento de una estructura democrática […] En otros casos, como el colombiano, donde se intenta atraer a la vida civil y a la institucionalidad a quienes combaten al Estado o promocionan la actuación de aquellos, implica necesariamente la ampliación de la base democrática con la inclusión de todos aquellos que por causas del conflicto armado o del régimen que se intenta dejar atrás se encontraban por fuera. Esta actitud pro democrática trae como consecuencia la estabilidad del proceso de transición que se extiende hasta el postconflicto y paralelamente, implica la ganancia del reconocimiento del Estado que acoge a los desmovilizados o fuerzas armadas rebeldes que lo eran porque desconocían la legitimidad de aquel.*
>
> *[…]*
>
> "*En este contexto, resulta primordial para un Estado que avance hacia la solución pacífica de un conflicto armado interno, desligar la violencia como forma de expresión de ideas en el seno de la sociedad, máxime cuando dichos mecanismos -los violentos- son manifestación de una cultura que se ha desarrollado en más de 50 años de conflicto y que, precisamente, es la que quiere superarse. […] la participación política surge como mecanismo idóneo que permite solventar las diferencias de una forma pacífica y civilizada*".

318. Como corolario de lo anterior, debe ponerse de presente que la "*reincorporación política de los actores en armas*" a la que hace referencia este principio, debe entenderse en el marco de la política de Estado sobre paz, la cual se viene desarrollando desde hace varios años por diferentes Gobiernos, y en la cual se han caracterizado los grupos armados ilegales que son destinatarios de los programas de reinserción. Dicha política persigue como objetivo la búsqueda de una solución pacífica del conflicto armado, y se encuentra desarrollada principalmente en el documento CONPES No. 3554 de 1º de diciembre de 2008, en el cual se fijó una política pública para la reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales.

319. *Libertad de pensamiento y opiniones (literal (e) del artículo 5º del PLEEO)*: El quinto principio que incorporó el legislador estatutario es el de libertad de pensamiento y opiniones. Así propende porque tanto las autoridades, como las organizaciones políticas y los ciudadanos respeten las diferentes

[217] Ver, sentencia C-579 de 2013.
[218] Ver, sentencia C-577 de 2014.

opciones ideológicas y opiniones políticas divergentes que surjan en el debate democrático. Así, el legislador estatutario reconoce el vínculo inescindible que existe entre el ejercicio de la oposición política y el derecho a la libre expresión y la libertad de pensamiento (Art. 20 Superior) que son el eje de una sociedad pluralista[219] (ver *supra*, numeral 198 a 203). En este sentido, en la ampliación del debate democrático, y en la existencia de garantías para los movimientos políticos divergentes a quienes ostentan el poder es que *"la participación política surge como mecanismo idóneo que permite solventar las diferencias de una forma pacífica y civilizada."*[220]. En este sentido, la libertad de pensamiento y de opiniones demanda, por un lado, el respeto por parte de las organizaciones políticas, autoridades y ciudadanos, por las posiciones políticas, -aun cuando no las suscriban-, que se manifiestan de manera pacífica a través de los mecanismos que garantizan la participación democrática en el marco de una democracia participativa, y de otro un compromiso de las autoridades, los movimientos políticos y la ciudadanía, de expresar y controvertir estas posiciones políticas de forma pacífica y civilizada, sin abusos, respetando así los principios y valores que la Constitución ha establecido como marco para la convivencia democrática en una sociedad pluralista, materializando así el ideal de una democracia constitucional.

320. *Pluralismo político (literal (f) del artículo 5º del PLEEO)*: El sexto principio que incorporó el legislador estatutario es el del pluralismo político[221]. Este es un desarrollo directo del artículo 1º de la Constitución que asocia al Estado Social de Derecho colombiano[222] con las características de una democracia participativa y pluralista (ver *supra*, numeral 198 a 203), y en consecuencia resulta ajustado a la Constitución que el legislador estatutario demande el respeto por las diferentes opciones ideológicas y opiniones políticas divergentes. En este sentido, el contenido de este principio se entiende de forma análoga a lo dispuesto en el quinto principio, puesto que el pluralismo político acarrea la libertad pensamiento y opiniones, y no puede reputarse la existencia de aquel sin la posibilidad de éstos. Como lo ha reconocido esta Corte, "*La noción de pueblo que acompaña la concepción de democracia liberal constitucional no puede ser ajena a la noción de pluralismo e implica la*

[219] Como lo señala la doctrina "*la libre expresión, y el derecho a oponerse pública y legítimamente a las políticas y las acciones del gobierno del momento son consideradas como un elemento central del concepto de democracia liberal, tanto como la existencia de elecciones libres*" Ludger Helms, *Five ways of institutionalizing political opposition: Lessons from the advanced democracies*, Government and Opposition*; WIN, 2004, 39 1, p22-p54, 33p.* Al respecto ver también: Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven and London, Yale University Press, 1971.

[220] Ver, sentencia C-577 de 2014.

[221] En este sentido señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-089 de 1994: "*La oposición política es una consecuencia directa del valor del pluralismo y del derecho al disenso. Los partidos y movimientos están llamados a canalizar el descontento con el objeto de censurar cuando así lo estimen conducente las decisiones del gobierno",* ello es reafirmado en la sentencia C-169 de 2001 en la cual se afirma la existencia de una "*relación inescindible que se establece entre el pluralismo y la participación en una democracia constitucional como la colombiana".*

[222] La Corte Constitucional en la sentencia C-089 de 1994 afirmó: "*Es posible imaginar y justificar democráticamente un sistema pluralista que busque la protección de los derechos humanos, tal como se entienden en la democracia constitucional occidental, pero no es posible justificar un sistema que pretenda instaurar la protección de estos derechos humanos a partir de condiciones no pluralistas. Dicho brevemente: puede haber pluralismo sin estado social de derechos pero no puede haber estado social de derechos sin pluralismo."*

coexistencia de diferentes ideas, razas, géneros, orígenes, religiones, instituciones o grupos sociales"[223]. Por lo anterior, este principio de pluralismo político además de exigir respeto por las opciones ideológicas, demanda de las organizaciones políticas la canalización de sus ideas a través de los procedimientos democráticos[224] previstos en la Constitución, puesto que "*[e]n los estados contemporáneos la voz del pueblo no puede ser apropiada por un solo grupo de ciudadanos, así sea mayoritario, sino que surge de los procedimientos que garantizan una manifestación de esa pluralidad*"[225].

321. *Equidad de género (literal (g) del artículo 5º del PLEEO)*: El séptimo principio incorporado en el PLEEO es el de equidad de género. De acuerdo con la caracterización que de éste hace el legislador estatutario, el fin de dicho principio es que las organizaciones políticas compartan el ejercicio de los derechos que les son propios entre hombres y mujeres, de manera paritaria, alternante y universal. De una parte, podría pensarse que el PLEEO bajo revisión incorpora una definición restrictiva de "*género*", con la cual se estaría dejando por fuera a un grupo "*tradicionalmente discriminado*" como son las minorías de identidad u orientación sexual, grupo que cuenta con una especial protección constitucional a la luz del entendimiento del mandato de igualdad material determinado por el constituyente en el artículo 13 superior. En este sentido, resalta la Corte que en la revisión previa de la Ley 1475 de 2011, la Corte Constitucional declaró ajustado a la Constitución el principio de equidad de género dispuesto en dicho ley, bajo el entendido de que la concepción de género no sólo se limitaba a definirlo como la igualdad real de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, sino que también se extendía a "*las demás opciones sexuales*"[226].

322. En este sentido, observa la Corte que la sentencia mencionada, no es precedente directo en el presente caso, por cuanto, el principio de equidad de género que consagra el PLE Estatuto de la Oposición Política, incluye la perspectiva de que los derechos allí consagrados se ejercerán entre hombres y mujeres, de manera paritaria, alternante y universal. Con base en este entendimiento, considera la Corte que el principio consagrado en el PLEEO no contiene una discriminación frente a las minorías de identidad u orientación sexual, sino que por el contrario, este principio propende por la visibilización de las mujeres y su empoderamiento en el escenario político, del cual, tradicionalmente se ha encontrado excluida[227], mediante el establecimiento de una acción afirmativa que pretende compensar aquellas formas de

---

[223] Ver, sentencia C-141 de 2010.

[224] En similar sentido afirmó la Corte Constitucional en la sentencia C-089 de 1994: "*El pluralismo político, se reitera, consiste en una serie de reglas de juego que imponen el respeto de la decisión mayoritaria tomada por el pueblo y la vigencia de las libertades públicas que lo hacen posible*", en similares términos la sentencia C-490 de 2011 señala: "*no puede comprenderse un sistema de partidos que esté organizado democráticamente y que, a su vez, no sea pluralista. Esto por la sencilla razón que la democracia, en su concepción material, involucra la necesidad que las distintas concepciones y vertientes ideológicas puedan participar sustantivamente del debate político".*

[225] Ibíd.

[226] Artículo 1º, de la ley 1475 de 2011.

[227] Al respecto ver las sentencias C-371 de 2000 y C-490 de 2011.

discriminación que impiden que las mujeres participen en condiciones de igualdad en los escenarios políticos[228].

323. Respecto de las acciones afirmativas, ha sostenido la Corte que "*Su finalidad es la de compensar las formas de discriminación que impiden que la mujeres tengan una participación igualitaria en el ámbito político, introduciendo correctivos al déficit tradicional, de signo global, que se presenta en su acceso a la institución parlamentaria*"[229]. En Colombia, pese a que la Constitución reconoce a las mujeres los mismos derechos, en plena igualdad con los hombres, aquellas enfrentan múltiples barreras que afectan su posibilidad de participar en político en igualdad de condiciones. Esta situación ha sido reportada por ONU Mujeres Colombia, en los siguientes términos[230]: "*En Colombia la participación política de las mujeres todavía enfrenta grandes retos. En las elecciones de 2015 fueron elegidas las personas que estarán a cargos de dirigir los municipios y departamentos del país entre 2016 y 2018, los resultados de estos comicios muestran que las mujeres colombianas representan el 15,6% de los gobernadores, el 12,2% de los alcaldes, el 16,7% de los diputados, y el 16.6% de los concejales del país. Es decir, en ninguna de estas corporaciones las mujeres alcanzan a representar el 20% de personas elegidas y es evidente que están muy lejos de alcanzar la paridad en las corporaciones públicas del nivel regional y local. Este déficit en la presencia de mujeres en cargos de poder en los gobiernos subnacionales se repite en muchos países de América Latina en los que las mujeres aun no participan de igualdad de condiciones a los hombres*".

324. Las anteriores cifras, reveladoras de una reducida participación de la mujer en los órganos colegiados de elección popular, evidencian un rezago que tiene el país en materia de participación de la mujer en los órganos representativos, por lo cual, la medida legislativa que se examina (así como la consagración expresa de la misma en el articulado del PLEEO), parte del reconocimiento del déficit de participación política de las mujeres señalado, y la necesidad de introducir incentivos para corregir dicha situación. Así, considera la Corte que el establecimiento del principio de equidad de género, con la noción de paridad, alternancia y universalidad en el ejercicio de los derechos consagrados en el PLEEO entre hombres y mujeres, consagra el cumplimiento de varios mandatos constitucionales (arts. 13 y 107 Superior) y

---

[228] En el fundamento jurídico 105 de la sentencia C-490 de 2011, se establece que "*El artículo 13 C.P. establece que todas las personas gozan de los mismos derechos y libertades, y que para promover la igualdad real y efectiva, el Estado "adoptará medidas a favor de grupos discriminados y marginados", las cuales incluyen acciones afirmativas, consideradas por la jurisprudencia compatibles con la Constitución, toda vez que disminuyen los efectos negativos de las prácticas sociales que involucran discriminación sistémica, como aquellas que han ubicado a las mujeres en condiciones desventajosas para participar en política*".

[229] Ver, Ibíd., sentencia C-490 de 2011.

[230] Publicación: COLOMBIA 50/50 EN EL 2030: ESTRATEGIAS PARA AVANZAR HACIA LA PARIDAD EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL NIVEL TERRITORIAL, ONU Mujeres - Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, Noviembre de 2016. Este documento se alinea con el Marco de Cooperación de ONU Mujeres en Colombia 2015 – 20194 dentro del cual el ámbito de liderazgo y la participación política de las mujeres constituye un eje estratégico, con medidas para garantizar la participación y liderazgo efectivo de las mujeres en los procesos de toma de decisiones, fortaleciendo la capacidad del Estado y de la sociedad civil para su implementación.

normas internacionales[231] que consagran y desarrollan la igualdad entre hombres y mujeres.

325. Por otra parte, podría señalarse que la medida afirmativa bajo examen introduce una limitación a la autonomía de los partidos políticos; sin embargo, siguiendo la línea que sostuvo la sentencia C-490 de 2011 en su fundamento jurídico No. 106, en el presente caso, no se trata de una limitación arbitraria o desproporcionada, sino que encuentra plena justificación, por las siguientes razones:

(i) En primer lugar, no hay duda que el principio de equidad de género consagrado la incorporación de medidas afirmativas que propendan por la equidad de género encuentran su fundamento en el mandato constitucional de igualdad material, por lo cual, desarrolla un fin constitucional que no solo es legítimo, sino importante, comoquiera que promueve la realización de un principio axial del ordenamiento constitucional como es la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, en este caso, en el plano de la participación política, y propende adicionalmente, por el cumplimiento de postulados medulares en la organización de los partidos y movimientos políticos, previsto en el artículo 107 Superior[232], esto es, un "*avance hacia el cumplimiento de postulados medulares de la organización de los partidos y movimientos políticos, tales como el principio democrático y la equidad de género, especialmente, teniendo en cuenta el estado actual de evolución, caracterizado por la inequitativa participación de la mujeres en aquellos escenarios de altos niveles decisorios*"[233]. Lo anterior, teniendo en cuenta especialmente el estado de evolución en Colombia de la participación en política de las mujeres (ver *supra*, numeral 323).

(ii) En segundo lugar, la medida se muestra como adecuada y efectivamente conducente para alcanzar la finalidad mencionada, toda vez que se traduce en una medida encaminada a incrementar los niveles de participación y visibilización de la mujer en los derechos consagrados para el ejercicio de la oposición política, mediante la participación de las mujeres en dichos derechos de forma paritaria, alternante y universal, haciendo que sea más igualitaria.

---

[231] En virtud de la ratificación de tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Entrado en vigor para Colombia el 23 de marzo de 1976, en virtud de La Ley 74 de 196), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Entrada en vigor para Colombia el 18 de julio de 1978, en virtud de la Ley 16 de 1972), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Aprobada mediante Ley 51 de 1981. Entró en vigor para Colombia a partir del 19 de febrero de 1982).
[232] El artículo 107 de la Carta que consagra el principio *democrático y la equidad de género,* como ejes rectores de la organización de los partidos y movimientos políticos. De conformidad con estos mandatos los partidos y movimientos políticos deben procurar encarnar una representatividad basada en la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, y desplegar acciones encaminadas a remover barreras que obstruyan la participación igualitaria y equitativa de unos y otras. La medida sometida a examen permite a los partidos y movimientos políticos avanzar en el proceso hacia una mejor satisfacción del principio de equidad de género, y a profundizar en una mayor efectividad del principio democrático en su organización y desempeño.
[233] Ver, sentencia C-490 de 2011.

(iii) Finalmente, la medida examinada no incorpora una restricción desproporcionada a la autonomía de las organizaciones políticas, sobre este asunto debe ponerse de presente que "*la protección constitucional de la autonomía de los partidos, está sujeta a las limitaciones que legítimamente realice el legislador, en particular a aquellas orientadas a proteger los principios a los cuales debe sujetarse la organización y actuación de los partidos, como es la equidad de género*"[234]. Así, señala la corte que en el presente caso, la consagración del principio, y la reiteración del mismo en el articulado del PLEEO, no afectan los contenidos básicos del principio de autonomía de las organizaciones políticas, pues mantienen un amplio ámbito de discrecionalidad en esa labor, por cuanto, aún pueden elegir los ciudadanos y ciudadanas que mejor los representen.

326. En razón a las consideraciones esbozadas en los numerales 321 a 325, frente al principio de equidad de género la Corte Constitucional no encuentra reproche constitucional alguno, toda vez que promueve la igualdad en la participación de las mujeres en política, estableciendo una acción afirmativa en favor de las mujeres, desarrollando los mandatos constitucionales, así como las obligaciones derivadas de los tratados internaciones suscritos por Colombia. Se trata además, de una acción afirmativa que si bien puede limitar algunos de los contenidos de la autonomía de las organizaciones políticas, persigue una finalidad importante, es adecuada y necesaria para alcanzar dicho fin, a la vez que resulta proporcional.

327. *Armonización con los convenios y tratados internacionales (literal (h) del artículo 5º del PLEEO)*: El octavo principio incluido por el legislador estatutario es la armonización con los convenios y tratados internacionales. En efecto, el legislador previó que las disposiciones que se incluyan en el PLE Estatuto de la Oposición, que se encuentren ligadas al reconocimiento de derechos, deberán interpretarse de conformidad con los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, lo cual no presenta problemas de constitucionalidad, sino que establece una correspondencia con el artículo 93 de la Constitución, que en su inciso segundo estableció que los derechos y deberes consagrados en la Carta Política, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales. Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido la importancia de la oposición política al señalar[235]:

> "*En este sentido, es de resaltar que las voces de oposición resultan imprescindibles para una sociedad democrática, sin las cuales no es posible el logro de acuerdos que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una*

[234] Ver, sentencia C-490 de 2011.
[235] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia, párr. 173;sentencia del 26 de mayo de 2010

> *sociedad*[236]*. Por ello, la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, pero también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, atendiendo la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales*[237]".

328. De otro lado, el legislador estatutario previó que la interpretación de las garantías y los derechos asociados al ejercicio de la oposición política sea hecha de la manera más amplia posible, con el fin de, por esta vía, maximizar el contenido y el ejercicio de los derechos políticos. Dicha previsión es compatible con la maximización del principio democrático a la cual ya se ha hecho referencia en esta sentencia. De otro lado, guarda identidad con lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con los derechos políticos que deberán ser protegidos y concretados en la mayor medida por los Estados[238]:

> "*141. Los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Este Tribunal ha expresado que "[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte", y constituye "un 'principio' reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano"*
>
> "*142. En el sistema interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria del 11 de septiembre de 2001, durante el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. En dicho instrumento se señala que: [s]on elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como*

---

[236] En el mismo sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado que: "[*T]he fact that […] a political project is considered incompatible with the current principles and structures of [a] State does not mean that it infringes democratic rules. It is of the essence of democracy to allow diverse political projects to be proposed and debated, even those that call into question the way a State is currently organized, provided that they do not harm democracy itself". Case of Freedom And Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey (Application no. 23885/94) 8 December 1999, párr. 41; Case of Socialist Party and others v. Turkey (20/1997/804/1007) 25 May 1998,* párr. 47.

[237] En similar sentido, c*fr. Caso Yatama Vs. Nicaragua, supra* nota 65, párr. 201; *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados.* Opinión Consultiva OC-18/03, *supra* nota 249, párr. 89, y *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 46.

[238] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman Vs. México, párr. 141-143; sentencia del 6 de agosto de 2008. En similar sentido la sentencia Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia señaló: "*140. Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático. La Corte destaca la importancia que tienen los derechos políticos y recuerda que la Convención Americana, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos*".

> *expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos*
>
> "*143. La Corte considera que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención*".

329. *Control político (literal (i) del artículo 5º del PLEEO)*: Como noveno principio el PLE Estatuto de la Oposición incorpora el control político, con el fin de permitir a las organizaciones políticas verificar y controlar las acciones políticas y administrativas del Gobierno. En este sentido esta Corte ha definido el ejercicio del control político como un contenido del derecho fundamental a la participación política (art. 40 CP):

> "*En cuanto a la segunda línea de acción del principio democrático, la Corte ha dicho que la democracia participativa, en lo referente al ejercicio del control del poder político, adquiere la condición de derecho fundamental (CP art. 40), el cual constituye una condición sine qua non para cumplir con los fines del Estado social de derecho*".[239]

330. Este derecho bien puede ser ejercido directamente por la ciudadanía, más aun en un modelo de democracia participativa, pero también puede canalizarse a través de las organizaciones políticas, como lo reconoce esta Corte al señalar que "*el derecho al ejercicio del control sobre el poder político adopta diversas modalidades en la estructura de nuestro sistema constitucional. En algunos casos los ciudadanos lo ejercen (i) directamente, por ejemplo, a través de la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución*[240]*; y en otros, (ii) por intermedio de sus representantes, como ocurre con los informes, las citaciones o la moción de censura, etc."*[241]. En la medida en que en el PLE Estatuto de la Oposición se refiere al ejercicio del control político de las organizaciones políticas, se reitera que este debe ejercerse de conformidad con la Constitución y la jurisprudencia constitucional, en los términos señalados al momento de analizar la constitucionalidad del artículo 4º (ver *supra*, numeral 303). Este control tiene especial relevancia en una sociedad democrática, pues como lo ha reconocido esta Corte "*El control político que ejercen los representantes del pueblo cumple una función de singular importancia en el sistema democrático, pues permite condensar los intereses de la sociedad, mediante instrumentos a los cuales difícilmente se tendría acceso"*[242]; dicho control al ejercerse dentro de los términos de la Constitución, la ley y la jurisprudencia tiene como límite permitir "*el desarrollo normal y adecuado de las instituciones e impedir que su ejercicio obstruya injustificadamente el gobierno de las mayorías"*[243].

---

[239] Ver, sentencia C-1017 de 2012.
[240] Constitución Política, artículos 40, 103, 237-2 y 241.
[241] Ver, sentencia C-1017 de 2012.
[242] Ibíd.
[243] Ibíd.

331. *Diversidad étnica (literal (j) del artículo 5º del PLEEO)*: Finalmente, el PLE Estatuto de la Oposición incorpora el principio de diversidad étnica, como el deber de respeto por las posiciones culturales, ideológicas, cosmovisión y opiniones políticas que surjan en el debate democrático por parte de las organizaciones y/o movimientos indígenas, afrodescendientes, raizales y palenqueras. Este principio desarrolla directamente el pluralismo previsto en el artículo 1º de la Constitución y el mandato incorporado en el artículo 7 Superior de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación Colombiana. Como lo ha señalado esta Corte "*La noción de pueblo que acompaña la concepción de democracia liberal constitucional no puede ser ajena a la noción de pluralismo e implica la coexistencia de diferentes ideas, razas, géneros, orígenes, religiones, instituciones o grupos sociales*"[244]. En efecto, el modelo democrático previsto en la Constitución de 1991 prevé "*fórmulas que reconocen el pluralismo político, entendido como la necesidad de incorporar al debate democrático las diferentes tendencias ideológicas existentes en la sociedad, al igual que las distintas vertientes de identidad social y comunitaria, entre ellas las derivadas de perspectivas de género, minorías étnicas, juventudes, etc*."[245]; estas comunidades deben ser integradas al sistema democrático y dotadas de todas las garantías que ello acarrea con el fin de materializar la representatividad social, que es, precisamente, uno de los fundamentos de un sistema democrático. Así, como lo ha señalado esta Corte "*[e]s esta representatividad social, sin duda, lo que legitima el quehacer de corporaciones de elección popular como el Congreso de la República, las cuales, por esa misma razón, deberán contar con la participación efectiva, tanto de los sectores tradicionalmente marginados de lo público, como de las formas minoritarias y diferentes de organización social-categorías frecuentemente superpuestas"*[246]. En efecto, este principio se encuentra acorde con los mandatos constitucionales de inclusión de las comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y palenqueras en el sistema democrático.

f. Decisión sobre la constitucionalidad de los artículos 1 a 5

332. Por las razones expuestas en los párrafos precedentes, la Corte procederá a declarar la exequibilidad pura y simple de los artículos 1, 3, 4 y 5 del PLEEO; y declarará exequible el artículo 2º, salvo (i) la expresión "*así como a los grupos significativos de ciudadanos, las agrupaciones políticas y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular*", contenida en la definición de organizaciones políticas del inciso primero del artículo 2º.

[244] Ver, sentencia C-141 de 2010
[245] Ver, sentencia C-490 de 2011
[246] Ver, sentencia C-169 de 2001

Artículos 6 a 10: Temas –Declaración política, Niveles territoriales de oposición política, Competencia para efectuar la declaración política, Registro y publicidad y Representación de las organizaciones políticas

a. Artículos 6 a 10

"*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

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".

b. Intervenciones

(i) *Intervenciones oficiales*

333. La Presidencia de la República manifestó que el artículo 6º del PLE Estatuto de la Oposición, relacionado con la declaración política, constituye uno de los ejes del proyecto, por cuanto permite identificar a las agrupaciones políticas que efectivamente se encuentran en oposición. Señala, además, que el PLE Estatuto de la Oposición permite que las agrupaciones políticas se declaren como independientes, lo cual "*dota al ejercicio de la política de mayores niveles de compromiso y seriedad por parte de los actores*". Asimismo, sostiene que la declaración política "*cumple un papel fundamental con el fin de que la ciudadanía conozca con claridad cuál es la posición que han sumido las agrupaciones políticas, en claro fortalecimiento del principio democrático*".

334. La Registraduría Nacional del Estado Civil señala, tras identificar los fundamentos constitucionales y legales que regulan el funcionamiento de dicha entidad, que en el único asunto del PLE Estatuto de la Oposición en el cual tiene participación la Registraduría, es lo concerniente al registro municipal y distrital de la declaración política o su modificación, contendida en el artículo 9º. Sobre el particular, manifiesta que la entidad se encuentra preparada y presta a rendir su concurso para garantizar una participación política incluyente y pluralista.

(ii) *Intervenciones de organizaciones internacionales*

335. El NIMD manifestó que la declaración política, como condición esencial para acceder a los derechos y garantías a la oposición, reviste una importancia práctica incuestionable, en la medida en que permite determinar cuáles son los sujetos de los derechos consagrados en la ley. Asimismo, manifestó que la restricción a la modificación de la declaración, contenida en el artículo 6º del proyecto de ley, tiene gran importancia, debido a que busca introducir estabilidad al sistema de partidos. Por último, consideró un acierto que el proyecto de ley no se inmiscuya en la actividad política de los partidos, pues su artículo 8º remite a los estatutos internos de las organizaciones para que sean esas normas las que determinen quienes son los competentes para manifestar oficialmente el rol de la colectividad frente al gobierno.

(iii) *Intervenciones académicas*

336. Por su parte, la Universidad Externado de Colombia en relación con la declaración política, sostienen que si bien ésta se encuentra ajustada a la Constitución, debe entenderse que "*[e]sta 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 parlamentarias. 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*"[247].

(iv) *Intervenciones ciudadanas*

337. Para la MOE, la frase "*so pena de considerarse falta al régimen contenido en la Ley 1475 de 2011 y ser sancionadas por la autoridad electoral*", contenida en el primer inciso del artículo 6º del PLE Estatuto de la Oposición, vulnera la Constitución y por lo tanto ha de ser declarada inexequible. Lo anterior se encuentra fundamentado en la sentencia C-490 de 2011, en donde se fijó el parámetro de constitucionalidad respecto del régimen sancionatorio. De acuerdo con los intervinientes, de la Constitución no se deriva un mandato de imponer sanciones a los partidos o movimientos políticos en los términos del primer inciso del artículo 6º del PLE bajo estudio. Señalan que el artículo 107 Superior, en su inciso 7º, establece que "[l]*os Partidos y Movimientos Políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación (…)".*

338. Sin embargo, en criterio de los intervinientes, esto debe leerse a la luz del artículo 112 y, por lo tanto, *prima facie* se habilitaría al PLE a incorporar sanciones a las organizaciones políticas que contravengan el régimen consagrado por el Legislador. A pesar de esto, la MOE considera que el aparte normativo del PLE Estatuto de la Oposición anteriormente citado no cumple un

[247] Ver, Cuaderno principal, folio 232.

análisis de razonabilidad y proporcionalidad. En esa medida, concluyen que no se observa cómo la falta de declaración de una postura frente al gobierno puede violar un fin constitucionalmente relevante. Asimismo, añaden que la ausencia declaración incluso puede acarrear consecuencias desfavorables para los intereses de las propias organizaciones políticas. En consecuencia, al no evidenciarse una afectación a un bien jurídico o un fin estatal relevante, la imposición de una sanción resulta en "*un exceso en el ejercicio del poder sancionatorio del Estado*". Por último, argumentan que esta disposición vulnera el principio de legalidad, pues la conducta allí referida, es decir la falta de declaración política, no se enmarca en los supuestos establecidos en el artículo 10 de la Ley 1475 de 2011, por lo que no se determina la sanción que debe ser aplicada para las organizaciones políticas.

339. Por otro lado, la MOE se pronuncia sobre el artículo 8º del PLE Estatuto de la Oposición, solicitando una declaratoria de constitucionalidad condicionada, de manera que su interpretación resulte acorde con la maximización y expansión del principio democrático. Así, consideran que debe entenderse que la declaración de oposición o independencia frente al gobierno debe ser el resultado de un proceso amplio al interior de las organizaciones, que garantice el pluralismo y la participación efectiva de todos o la mayoría de los afiliados. Lo anterior, sostienen, encuentra su sustento en el hecho de que ha existido un esfuerzo legal y constitucional por fortalecer la democracia interna de las organizaciones políticas, el cual ha sido avalado por la Corte Constitucional en sentencias como la C-089 de 1994 y C-490 de 2011. Asimismo, argumentan que la Corte Constitucional ha señalado que la existencia de consultas en organizaciones políticas promueve la participación efectiva y el pluralismo (C-490 de 2011). En este mismo sentido, señalan que el Consejo de Estado ha enfatizado en la necesidad de que al interior de los partidos políticos se garantice el pluralismo y la deliberación, es decir, la participación democrática.[248] Por último, argumentan que la declaración de oposición es una decisión ideológica fundamental para las organizaciones políticas, por lo que la toma de esta decisión debe involucrar al máximo órgano de decisión del partido o, por lo menos, uno que garantice a sus miembros influir decisivamente en la decisión.

c. Concepto del Procurador General de la Nación

340. Afirma que los artículos 6º, 7º y 8º del PLE Estatuto de la Oposición, relacionados con la declaración política de oposición, independencia o como parte del Gobierno que deben hacer todos los partidos políticos dentro del mes siguiente al inicio del Gobierno, constituyen un eje central del estatuto, en la medida en que es un "*medio para garantizar la participación política de forma organizada, con transparencia y además con plena inclusión regional*".

341. Con relación al artículo 10, relacionado con los representantes de las agrupaciones en oposición, explica que "*no solo materializa la protección del*

[248] Consejo de Estado, Sentencia No. 25000-23-41-000-2013-00194-01 del 6 de marzo de 2015, sección tercera.

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".

342. Afirma la interviniente que los artículos 2 inciso 2, 7, 13 literal c), 17 inciso 1, 18, 19, 21, 22, 23, 25 y 27 del PLE Estatuto de la Oposición se ajustan a la Constitución, pues logran descentralizar el ejercicio de la política, en desarrollo de los mandatos contenidos en los artículos 1, 209, 286, 287, 298, 299, 300, 303, 312, 313, 314 y 315 de la Constitución.

343. Indica que el PLE Estatuto de la Oposición amplía la noción de gobierno para referirse a las administraciones departamentales, distritales y municipales, con lo que se fortalece el debate político en todos los niveles, dándole importancia a los líderes locales y a una visión descentralizada del Estado. Afirma que al permitir que distintas garantías de la oposición política se manifiesten no solo a nivel nacional sino también a nivel territorial se desarrolla la descentralización territorial, por lo que considera que las normas antes indicadas contenidas en el PLE Estatuto de la Oposición deben considerarse ajustadas a la Constitución.

d. Problemas jurídicos

344. Le corresponde a la Corte resolver si el contenido material de los artículos 6º a 10 del mencionado PLE Estatuto de la Oposición se enmarca dentro de los mandatos constitucionales, incluyendo pero sin limitarse al reconocimiento de derechos a movimientos o grupos que no cuentan con personería jurídica. Adicionalmente, corresponde a la Corte definir si el artículo 7º y el artículo 8º del PLEEO, se ajustan a los principios de autonomía territorial, en relación con el ejercicio de la oposición política en el nivel territorial.

e. Consideraciones de la Corte

<u>Marco jurídico en torno a la intervención del legislador en la regulación de las organizaciones políticas</u>

345. Tal como lo manifestó la Corte en la sección II.D, así como en el análisis de constitucionalidad material del artículo 2º del PLEEO (ver *supra*, numeral 269), el artículo 1º de la Constitución definió a Colombia como "*un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista*". En este mismo sentido, el artículo 2º estableció como fin esencial del Estado "*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*". Sumado a esto, el artículo 3º dispuso que "*[l]a soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece*". Finalmente, el artículo 40 consagró el derecho fundamental de

participación de los ciudadanos en la "*conformación, ejercicio y control de poder público*".

346. Los partidos y movimientos políticos, los grupos significativos de ciudadanos, las agrupaciones políticas y los movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular se enmarcan dentro del modelo actual de democracia participativa y pluralista (ver *supra*, numeral 269), en el cual, las organizaciones políticas cumplen el papel de canalizar la voluntad pública, de modo que logren traducir las demandas sociales y, de manera más amplia, las preferencias de los electores, en planes de acción política que tengan la virtualidad de convertirse en componente de la agenda pública, una vez la agrupación acceda a los cargos y corporaciones representativas. Lo anterior refleja que la identidad entre agrupaciones políticas e intereses y preferencias de los electores es consecuencia de la representatividad democrática que debe prevalecer en aquellas[249].

347. Como lo ha expresado la jurisprudencia de esta Corte, la respuesta del derecho constitucional colombiano a la necesidad de consecución de la representatividad democrática en las organizaciones políticas, desde la expedición de la Constitución de 1991, muestra dos etapas:

> "*La primera, interesada esencialmente en garantizar la autonomía de las agrupaciones políticas, a través del reconocimiento de la libertad organizativa de las mismas. La segunda, que surgió como respuesta a la crisis de representatividad generada por fenómenos como el personalismo en la política y la actuación de grupos armados irregulares y el crimen organizado, la cual tiene como denominador común el reconocimiento de espacios específicos de regulación de los partidos y movimientos, como herramienta jurídica para asegurar sus finalidades dentro de la democracia participativa, enunciadas anteriormente*"[250].

348. En una primera etapa, se partió de considerar que la libertad organizativa era un valor de raigambre constitucional, de manera que debía ser preservada de intervenciones indebidas por parte del legislador. Sin perjuicio de esto, en la sentencia C-089 de 1994 se consideró que *"(…) [l]a prohibición del artículo 108 de la CP - dirigida a garantizar a los partidos y movimientos una esfera propia de libertad organizativa interna -, debe conciliarse con la facultad que la Constitución reserva al Congreso para regular a través de una ley estatutaria la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos (CP art. 152-c)"*[251]; de modo que se impusieron unos límites positivos y negativos a la intervención del legislador en la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos[252]. En desarrollo de esto, durante esta etapa se

[249] Ver, sentencia C-490 de 2011.
[250] Ibíd.
[251] Ver, sentencia C-089 de 1994.
[252] Sobre estos límites, la Corte, en la sentencia C-089 de 1994 dijo: "*A este respecto la Corte encuentra que en un sentido negativo la ley que se ocupe de la organización y régimen de los partidos, no puede, en principio, imponer a los partidos y movimientos, entre otras cosas, las siguientes: (1) condiciones y exigencias específicas sobre la implantación de un determinado procedimiento de adopción de sus decisiones internas - de acuerdo con los antecedentes en la Asamblea Nacional Constituyente, la adopción del artículo 108 inciso 2 de la CP*

consideró que el Congreso estaba facultado para imponer límites a la competencia de las agrupaciones políticas siempre y cuando (i) se trate de restricciones genéricas, que no incidan en la determinación concreta de sus estructura y funciones; y (ii) estén unívocamente dirigidas a mantener la vigencia del sistema político democrático representativo[253]. Asimismo, se consideró que el grado de regulación constitucionalmente legítimo sobre los partidos y movimientos políticos debía estar ligado a las condiciones históricas del régimen político[254].

349. Sin perjuicio de lo anterior, como consecuencia de diferentes cambios en las prácticas políticas que ocurrieron con posterioridad a la expedición de la Constitución Política de 1991, el Congreso, en ejercicio del poder de reforma, modificó las normas constitucionales con el fin de extender el ámbito de regulación admitido a la organización y estructura de los partidos y movimientos políticos[255]. En consecuencia, se rompió con el régimen anterior que privilegiaba la libertad organizativa, para aumentar, en una segunda etapa, el grado de intervención estatal en las agrupaciones políticas mediante reglas específicas que cumplían con tres propósitos a saber: (i) el fortalecimiento de las agrupaciones políticas; (ii) la búsqueda de mayores niveles de representación democrática; y (iii) la exigencia de regímenes de control y sanción, que sirvan de desestimulo para la cooptación del sistema político por parte de actores ilegales. En esa medida, se consideró que "*la legitimidad prima facie de regulaciones particulares sobre la organización y funcionamiento de las agrupaciones políticas, [*debe tener como*] objeto cumplir con las finalidades antes explicadas*"[256].

350. Bajo el marco regulatorio anteriormente explicado fue expedida la Ley 1475 de 2011, la cual adoptó ciertas reglas sobre la organización de los partidos y movimientos políticos. Esta Ley consagró ciertos principios a los que deben ajustar su organización y funcionamiento los partidos o movimientos políticos, dentro de los que se encuentran los principios de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos, los cuales deben ser garantizados en sus estatutos[257]. Asimismo, consagra el establecimiento del registro único de partidos y movimientos

---

buscaba establecer esta garantía -; (2) el contenido y el sentido concretos de una determinación que de acuerdo con sus estatutos corresponda tomar a un órgano suyo; (3) la forma especial de integrar sus órganos internos; (4) el contenido particular de sus estatutos y programas. || En un sentido positivo, la ley que regula la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, puede, por vía general, determinar la organización de los partidos, siempre que se trate de ordenar su estructura genérica y ella resulte necesaria para el ejercicio de las funciones que están llamados a cumplir o para el correcto funcionamiento del sistema democrático".

[253] Ver, sentencia C-490 de 2011.

[254] Sobre este punto, en la sentencia C-490 de 2011 se expresó que "*desde esa etapa se evidenció que dicho grado de intervención es dinámico y debe responder, como en efecto ha sucedido, a los mínimo históricos de cada periodo*". Sobre el particular, la sentencia C-089 de 1994 señaló que "[l]*os requisitos que ha establecido el proyecto [de ley estatutaria], a juicio de la Corte, no exceden el margen de lo razonable que, ciertamente, tratándose del ejercicio de derechos políticos debe situarse siempre en los mínimos históricamente sostenibles en un momento dado*".

[255] De manera precisa, se expidieron el Acto Legislativo 01 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2009.

[256] Ver, sentencia C-490 de 2011.

[257] Ley 1475 de 2011, Artículo 1º.

políticos (Art. 3º); la reglamentación sobre los contenidos mínimos de los estatutos (Art. 4º); y el régimen sancionatorio aplicable (Arts. 8-13), entre otros aspectos. Estos temas, por su relevancia en el presente caso, serán desarrollados en detalle al analizar de manera particular el articulado del PLE Estatuto de la Oposición acá estudiado.

351. Los artículos 6-10 del PLE Estatuto de la Oposición regulan asuntos relacionados con la declaración política; los niveles territoriales en los que se permite la declaración de oposición; la competencia para efectuar la declaración política; su registro y publicidad; y la representación de las organizaciones políticas para el ejercicio y protección de los derechos consagrados en el PLEEO. A continuación se procederá a analizar de manera particular la constitucionalidad de cada uno de estos artículos.

352. Artículo 6: El artículo 6º del PLE Estatuto de la Oposición establece el deber de las organizaciones políticas de realizar la declaración política de oposición, independencia o gobierno, 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. Asimismo, contiene una restricción a la modificación de la declaración política, según la cual ésta solo podrá modificarse por una vez durante el periodo del Gobierno y señala que las organizaciones que inscribieron al candidato electo como Presidente de la República, gobernador o alcalde, se tendrán como de Gobierno y, mientras dure su mandato, no podrán acceder a los derechos que se le reconocen a las organizaciones políticas de oposición o independientes.

Consideraciones sobre el deber en cabeza de las organizaciones políticas, de optar por declararse en oposición, independencia o gobierno

353. En aras de garantizar el ejercicio adecuado de la oposición política, el inciso primero artículo 6º acá analizado establece el deber, en cabeza de las organizaciones políticas[258], de optar por declararse en oposición, independencia o de gobierno. Al respecto, en los antecedentes del PLE Estatuto de la Oposición[259] se señaló que la declaración política "*constituye uno de los ejes de este proyecto. En efecto, si algo ha resultado difícil en la democracia en Colombia ha sido poder identificar a las organizaciones políticas que efectivamente están en oposición. La definición clara de las posturas frente a los gobiernos no solo es necesaria para fortalecer la identidad de los partidos sino para los ciudadanos que tienen el derecho a conocer las distintas propuestas para valorar su comportamiento*". Así, "***la declaración política no es una opción, es una obligación que todas las organizaciones políticas deben cumplir dentro del primer mes del inicio del respectivo gobierno, de manera***

[258] Como fue expresado al momento de analizar el artículo 2º del presente PLE Estatuto de la Oposición, resulta acorde con la Constitución y el desarrollo jurisprudencial sobre la materia que se haya reconocido el derecho a la oposición a organizaciones distintas a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, por lo que mal haría el legislador y esta Corte si limitase este derecho únicamente a aquellas organizaciones que contasen con personería jurídica.
[259] Ver, Gaceta del Congreso 104, Pág. 9.

que la ciudadanía conozca con claridad cuál es la posición que han asumido" (Negrillas fuera de texto original).

354. En este sentido, el deber de presentar la declaración política se encuentra en el marco de lo previsto en los artículos 107 y 112 de la Constitución, según los cuales "[l]*os Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos*" y "[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*" (Subrayado fuera del texto original).

355. Para esta Corte, elevar la declaración de oposición, independencia o gobierno a un deber de las organizaciones políticas se encuentra ajustado a la Constitución en la medida en que es un desarrollo de los artículos 107 y 112 de la Carta que establecen como presupuesto de un adecuado funcionamiento de los agentes del sistema político, la exposición de los programas de cada organización, de modo que puedan, según su decisión, ejercer con libertad una función crítica, independiente o de apoyo frente al gobierno, lo que redunda en ofrecer al ciudadano alternativas políticas serias y viables en las cuales pueda confiar para que lo representen. Resulta evidente que la expresión de la voluntad de las organizaciones políticas es de vital importancia para la ciudadanía, que al conocer la posición política de las organizaciones políticas, estará en mejor posición para expresar sus ideas en un entorno democrático, pues al ser transparentes las opciones que ofrecen las organizaciones políticas, tendrá certeza en la escogencia de la alternativa que mejor represente sus visiones políticas.

356. Asimismo, la norma analizada se enmarca dentro de los principios de pluralidad y participación, propios de un sistema multipartidista, pues permite que las organizaciones políticas opten por definirse no sólo como de gobierno u oposición, sino también en una posición de independencia. Sumado a esto, se encuentra que la declaración política consigue fortalecer la identidad de las agrupaciones políticas, pues estarán vinculadas por su declaración respecto de sus seguidores, dificultando cambios intempestivos en la posición de la organización que defrauden la confianza de los electores.

357. Por lo demás, en dicha norma se establece una limitación a las organizaciones políticas que inscribieron (Arts. 32 y 33 de la Ley 1475 de

2011)[260], sola o en coalición[261], a quien resulte Presidente, Gobernador o Alcalde, en la medida que, a dichas organizaciones se les tendrá como organizaciones de gobierno. En primera instancia, resalta la Corte que en este inciso se reconoce la descentralización territorial como fundamento del Estado colombiano, en la medida en que regula ciertas restricciones para las organizaciones políticas que inscriban al candidato electo como Presidente de la República, Gobernador o Alcalde. El reconocimiento de la descentralización territorial en materia de declaración política, es un asunto que será abordado al momento de analizar la constitucionalidad del artículo 7º del presente PLE Estatuto de la Oposición. En segunda instancia, dicha limitación se enmarca dentro de los derechos de los ciudadanos de conocer con claridad las posturas de sus candidatos, así indicó el legislador estatutario que "*mal podría frente a los ciudadanos y la democracia permitirse que una organización política tenga la doble condición de partido de gobierno y de oposición, y gozar simultáneamente de los privilegios y derechos que dan ambas opciones*"[262].

358. Aclarado lo anterior, la Corte evidencia que la limitación frente a la declaración política de las organizaciones que inscribieron a quien resultare

---

[260] Respecto del acto de validación de la inscripción ante la Autoridad Electoral, la Corte en la sentencia C-490 de 2011 manifestó que (i) se trata de requisitos y procedimientos en materia de inscripción orientados a dar eficacia a la exigencia constitucional de presentar en todo proceso electoral listas y candidatos únicos (Art. 263 Superior), (ii) así mismo, responde a la garantía del debido proceso en las actuaciones administrativas y la sujeción de sus actos al principio de legalidad (Art. 29 Superior). Una vez aceptado el candidato inscrito, la Autoridad Electoral debe emprender una serie de medidas encaminadas a informar a la ciudadanía sobre dicha decisión. En la misma sentencia, la Corte sostuvo que dicha disposición está orientada a hacer efectivas diversas garantías constitucionales vinculadas al principio de democracia participativa, al debido proceso administrativo, al principio de transparencia que debe orientar el debate democrático, así como al derecho de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político. Propende así mismo por proteger la función pública, a través del principio de publicidad, toda vez que somete al control ciudadano e institucional los nombres de quienes aspiran a ejercer el poder político, a efecto de que se establezcan posibles causas de inelegibilidad. En efecto, la norma desarrolla la relevancia del principio de publicidad como elemento esencial del debido proceso en el ejercicio de la función administrativa. Satisface el derecho de los electores a conocer los nombres de los aspirantes a ejercer cargos públicos, posibilita la activación de los mecanismos de control institucional y ciudadano sobre las calidades de los aspirantes a cargos y corporaciones de elección popular, y promueve el debate democrático sobre la conformación del poder político. Además de los mencionados propósitos generales, la norma incorpora específicos mecanismos de control institucional sobre las calidades de los candidatos inscritos, como los de requerir la certificación de la Procuraduría General de la Nación y otros entes de control sobre la eventual concurrencia en alguno o algunos de los postulados de causales de inhabilidad, propósito que desarrolla el principio de transparencia y promueve la protección de la función pública.

[261] Sobre el particular, la sentencia C-490 de 2011, al ejercer el control de constitucionalidad sobre el artículo 29 señaló que "*De una parte, encuentra la Corte que las coaliciones constituyen mecanismos estratégicos que cuentan con el aval constitucional, para ser aplicados en los procesos de escogencia de candidatos (Art. 107 C.P.), comoquiera que constituyen una expresión del libre ejercicio del derecho de participación y de postulación política. De otra parte, la norma bajo examen reitera la exigencia constitucional de listas únicas en procesos de elección popular, en este caso para cargos uninominales provistos mediante este mecanismo, con la que se propende por garantizar mayor legitimidad a través del más amplio respaldo popular al candidato que resulte elegido en la contienda electoral. El establecimiento de unos acuerdos básicos entre los partidos y movimientos políticos concurrentes, sobre aspectos fundamentales de la asociación estratégica establecida, constituye un desarrollo de la libertad organizativa interna de los partidos y movimientos políticos en el marco de la autonomía que les reconoce la Constitución; constituyen así mismo elementos fundamentales de los procesos democráticos, y un factor que propende por la transparencia, la objetividad y la equidad en la administración de la empresa electoral conjunta. El carácter vinculante del acuerdo realizado entre las diferentes fuerzas políticas y/o ciudadanas coaligadas con propósitos electorales, es un predicado del principio de autonomía de los movimientos y partidos políticos, así como garantía de seriedad de este tipo de consensos estratégicos protegidos por la Constitución. En tanto que la inclusión en los formularios de inscripción de los partidos y movimientos que integran la coalición, así como la filiación política de los candidatos, protege la libertad del elector*".

[262] Ver, Gaceta del Congreso 104, Pág. 9.

elegido Presidente de la República, Gobernador o Alcalde, encuentra su justificación en la búsqueda de un funcionamiento adecuado y racional del sistema político, de modo que se impida que una determinada organización política pueda al mismo tiempo ser de oposición o independiente, por un lado, y contar con el candidato elegido como Alcalde, Gobernador o Presidente de la República, por el otro.

359. Sin perjuicio de lo anterior, debe resaltarse que la restricción contenida en este inciso no implica que las organizaciones políticas que inscriban a los candidatos electos, solas o en coalición, estén obligadas a apoyar permanentemente a sus gobernantes, pues esto limitaría la libertad de manera desproporcionada y los dejaría inoperantes frente a cambios y conductas de los gobernantes que resultaren elegidos, los cuales no se ajusten a sus principios, valores y programas. Bien pueden estas organizaciones no apoyar, apartarse de su gobernante o votar en contra, de acuerdo con las regulaciones vigentes en relación con el régimen de bancadas contenido en la Ley 974 de 2005, así como las prohibiciones a la doble militancia y la reglamentación en materia de coaliciones, contenidas en la Ley 1475 de 2011. Lo que sí significa esta disposición es que, bajo ninguna circunstancia, las organizaciones que inscriban al candidato elegido, de manera individual o por medio de una coalición, tengan acceso a autodenominarse como oposición, y así hacerse acreedores de los derechos contenidos en el PLEEO, mientras dure el mandato de quien resultase elegido como Presidente de la República, Gobernador o Alcalde.

360. En conjunto, las ventajas que genera la imposición del deber de declaración de oposición, independencia o gobierno fortalece y ahonda la democracia, realizando valores constitucionales esenciales para un sistema pluralista, participativo y democrático propio como el que defiende la Constitución de 1991 (ver *supra*, sección II.D). Adicionalmente, la norma analizada permite determinar con precisión, los sujetos sobre los que recaen los derechos del Estatuto de la Oposición, otorgando certeza, garantizando el principio democrático y permitiendo el ejercicio de la participación política de forma organizada y transparente. En consecuencia, elevar a deber la realización de la declaración política se presenta como compatible con la Constitución, en la medida en que permite un desarrollo transparente y coherente del sistema electoral, acorde con los principios establecidos en la Constitución y en las normas aplicables, y por lo tanto no encuentra la Corte ningún reproche constitucional sobre su exequibilidad.

<u>Consideraciones sobre el término de un mes, otorgado para la realización de la declaración política, y las sanciones aplicables en caso de incumplimiento</u>

361. Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que el mismo inciso primero del artículo 6 acá estudiado establece que esta declaración deberá hacerse "*[d]entro 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*". Lo anterior pone de presente

dos problemas jurídicos que deberán ser abordados por la Corte a saber: (i) la constitucionalidad del término de un (1) mes, contado a partir del inicio del Gobierno, otorgado para la realización de la declaración política; y (ii) la constitucionalidad de la configuración de una falta al régimen contenido en la Ley 1475 de 2011, sancionable de oficio por la Autoridad Electoral, ante la ausencia de realización de la declaración política en el término estipulado por la norma.

362. En relación con el primer problema jurídico, se debe partir por aclarar que no se evidencia una intervención por parte del legislador estatutario en la organización y estructura interna de las organizaciones políticas que implique una limitación a su autonomía, sino ante el establecimiento de una medida que pretende que, por un lado, la ciudadanía tenga conocimiento de la posición asumida por una determinada organización y por el otro, el Estado tenga claridad sobre dicha posición, con el fin de garantizar los derechos establecidos en el presente PLE Estatuto de la Oposición. Bajo este entendido, esta Corte considera razonable que se haya optado por otorgar el plazo de un mes, contado a partir del inicio del respectivo Gobierno, para que las organizaciones políticas manifiesten su posición frente al mismo, teniendo en cuenta que, de antemano, los programas de gobierno de los aspirantes a alcalde, gobernador o Presidente de la República, deberán ser publicados y divulgados al momento de inscribir la candidatura, con base en lo dispuesto en las Leyes 131 de 1994 y 996 de 2005. Es de aclarar que el término de un mes deberá entenderse y aplicarse según el nivel nacional o territorial al que corresponda. Lo anterior, pone de presente que las organizaciones políticas contarán con un tiempo prudente para conocer dichos programas, debatirlos al interior de sus grupos y optar por tomar una posición determinada frente a quien resultase elegido con base en éstos. En esa medida, se trata de una disposición desarrollada en el marco de configuración legislativa que resulta razonable y proporcional por lo que se encuentra ajustada a la Constitución y que, en consecuencia, deberá ser declarada exequible en la parte resolutiva de esta sentencia.

363. Por su parte, frente a la configuración de una falta al régimen contenido en la Ley 1475 de 2011 por el incumplimiento del deber de declaración dentro del mes siguiente al inicio del Gobierno, sancionable por la Autoridad Electoral, debe resaltarse que, como lo ha sostenido esta Corte, "*la definición de las sanciones es un asunto sometido prima facie a la libertad de configuración legislativa, la cual está limitada por el contenido de los principios de razonabilidad, proporcionalidad, legalidad y lesividad*"[263]. Lo anterior implica que, por un lado, la conducta sancionada tenga la posibilidad material de afectar fines estatales constitucionalmente relevantes, conllevando a algún grado verificable de lesividad y, por el otro, exista una relación proporcional entre el grado de afectación a la función estatal, la entidad del bien jurídico vulnerado y la sanción impuesta. Asimismo, requiere el cumplimiento del principio de legalidad, de modo que el legislador determine, al menos en sus aspectos

[263] Ver, sentencia C-490 de 2011.

esenciales, las conductas susceptibles de sanción y el procedimiento aplicable[264].

364. Sobre este punto, uno de los intervinientes solicitó la declaratoria de inexequibilidad de la expresión "*so pena de considerarse falta al régimen contenido en la Ley 1475 de 2011 y ser sancionadas de oficio por la Autoridad Electoral*", contenida en el primer inciso del artículo 6º del PLE Estatuto de la Oposición, al considerar que configuraba un "*exceso en el ejercicio del poder sancionatorio del Estado*", por no cumplir con los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad, así como por vulnerar el principio de legalidad, que deben regir estas disposiciones.

365. Para esta Corte, la imposición de una consecuencia jurídica a la falta de declaración política busca desarrollar tanto el deber de las organizaciones políticas de "*responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización* [o] *funcionamiento*", establecido en el artículo 107 de la Constitución, así como el derecho a la oposición consagrado en el artículo 112 de la Constitución, de modo que se permita un ejercicio de la participación política de forma organizada y con transparencia. En esa medida, se encuentra que, aceptar un escenario que no imponga consecuencia alguna al incumplimiento del deber de declaración de la posición de las distintas organizaciones políticas frente al Gobierno que se encontró acorde con la Carta, implicaría negar eficacia a una norma que se encamina a ahondar la democracia, asegurar la confianza de la ciudadanía en los agentes del sistema político y nivelar el ejercicio del debate entre quienes ostentan el poder y quienes ofrecen alternativas al mismo. Igualmente, la medida se presenta concordante con el deber que impone la Constitución a las organizaciones políticas de responder por el incumplimiento de los deberes derivados de la Constitución o la Ley. La sentencia C-490 de 2011 señala que las sanciones dispuestas en la Ley 1475 de 2011 resultan compatibles con la Constitución, debido a que son un desarrollo de lo establecido en el artículo 107 Superior.

366. Con base en lo anterior, considera la Corte que la sanción incluida en el artículo 6º es razonable y proporcionada, contrario a lo sostenido por el interviniente. Ahora bien, extender este régimen sancionatorio para el escenario de la no realización de la declaración política no se presenta contrario a las disposiciones constitucionales, pues busca realizar los importantes propósitos de ahondar la democracia, facilitar la representación política brindando seguridad y transparencia en su elección al ciudadano y permitir un adecuado ejercicio de la oposición. De este modo, se trata de una disposición fundamental que busca precisamente organizar a las diferentes organizaciones políticas, con el fin de hacer efectivo el derecho a la oposición política en los términos establecidos por la misma Constitución.

[264] Ver, sentencia C-490 de 2011, en donde se recopilan los principios aplicables al derecho sancionador con base en las sentencia C-819 de 2006, C-884 de 2007 y C-595 de 2010.

367. Sumado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que una lectura del precepto analizado permite determinar que éste no impone de por sí una sanción específica a la falta de declaración política, sino que, en su lugar, lo remite a un régimen sancionatorio contenido en la Ley 1475 de 2011, régimen que fue declarado exequible en la sentencia C-490 de 2011. Frente a este punto debe resaltarse que, en desarrollo del inciso 7º del artículo 107 de la Constitución[265], la Ley 1475 de 2011 establece sanciones al "*incumplimiento grave de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de dichas organizaciones políticas*"[266]. Esta norma, leída a la luz del artículo 112 de la Carta que señala que "*una ley estatutaria reglamentará integralmente*" lo concerniente al derecho a la oposición, pone de presente que el legislador estatutario, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, está facultado para incorporar sanciones o consecuencias jurídicas para las organizaciones políticas que contravengan la regulación en torno al derecho a la oposición, y que incluso, en desarrollo del artículo 107, estaría en el deber de imponer consecuencias jurídicas a la desatención del deber de declaración política.

368. En efecto, teniendo en cuenta que el artículo 8º del PLE Estatuto de la Oposición bajo estudio establece la modificación de los estatutos y el establecimiento del mecanismo o autoridades competentes para realizar la declaración política antes del veinte (20) de julio de 2018, se evidencia que las organizaciones políticas deberán establecer reglas internas en relación con la declaración política de la que trata el artículo 6º aquí analizado para aquella fecha, lo que conlleva a que a la entrada en vigencia del Proyecto de Ley objeto de revisión, la contravención a la realización de dicha declaración comportará una vulneración a las disposiciones constitucionales y legales que regulan la organización y funcionamiento de las agrupaciones políticas, sancionable con base en las reglas establecidas en la Ley 1475 de 2011. En este punto conviene reiterar que la medida no apunta a intervenir en la organización interna de las organizaciones políticas, sino que en el marco de su autonomía, y existiendo un deber predicable de ellas que resulta compatible con la Constitución (Art. 107 Superior), la norma desarrolla un mecanismo de responsabilidad ajustado al

---

[265] Constitución Política de Colombia. Artículo 107. Inciso 7º. "*Los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación (…)*".

[266] El artículo 10 de la Ley 1475 de 2011 señala: "*Faltas. Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones imputables a los directivos de los partidos y movimientos políticos: 1. Incumplir los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de los partidos y movimientos políticos*". El artículo 12 de la misma Ley, por su parte, establece: "*Sanciones aplicables a los partidos y movimientos. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán ser objeto de las siguientes sanciones según la gravedad de las faltas, la categoría de las entidades territoriales, cuando ellas sean imputables a sus directivos, a sus candidatos a cargos o corporaciones de elección general o, en general, cuando sus directivos no adopten las medidas tendientes a evitar la realización de tales acciones u omisiones o cuando no inicien los procedimientos internos tendientes a su investigación y sanción: 1. Suspensión o privación de la financiación estatal y/o de los espacios otorgados en los medios de comunicación que hacen uso del espectro electromagnético, en los casos de incumplimiento grave de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de dichas organizaciones políticas, y cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 1 al 8 del artículo 10*".

marco constitucional para el funcionamiento de las organizaciones políticas en democracia. Por lo anterior, esta Corte encuentra que el legislador actuando en ejercicio de su libertad de configuración, está facultado para establecer que la ausencia de declaración política configura una falta al régimen contenido en la Ley 1475 de 2011, sancionable de oficio por la Autoridad Electoral, siendo ésta una medida cuya finalidad es precisamente garantizar el desarrollo adecuado y la protección del derecho a la participación política.

369. Ahora bien, como lo ha reconocido en diferentes oportunidades la jurisprudencia constitucional el artículo 107 C.P. (i) prevé un modelo sancionatorio gradual, que reserva las sanciones más graves, como la cancelación de la personería jurídica, a las faltas que tengan idéntico grado de afectación de bienes jurídicos relacionados con la organización y funcionamiento de partidos y movimientos, lo cual conlleva a que la Autoridad Electoral reserve los castigos más graves a faltas de similar entidad; y (ii) la enunciación que hace la norma constitucional no es conclusiva, puesto que el uso del término "hasta" implica que pueden existir otras modalidades de sanción, las cuales estarán sujetas a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, por lo que, la Autoridad Electoral podrá inclusive aplicar considerar la eliminación de beneficios dispuestos en el artículo 11 del PLE Estatuto de la Oposición como sanción aplicable. Por supuesto, la exequibilidad general de las sanciones planteadas en el artículo 6 objeto de análisis, no exime a la Autoridad Electoral de garantizar la eficacia del derecho al debido proceso de los partidos y movimientos políticos, al imponerlas en cada caso concreto, por lo que contra la misma, aparte de los recursos que puedan interponerse ante la entidad, caben las acciones judiciales previstas en la ley. Esto en el entendido que dicho órgano está sujeto a las prescripciones de la Constitución y a la ley en lo que respecta al ejercicio de las funciones que le otorga el artículo 265 Superior.

370. Con fundamento en lo anteriormente expuesto, no encuentra la Corte reproche de constitucionalidad alguno frente a la imposición de un régimen de sanciones aplicables ante la ausencia de cumplimiento del deber de presentar la declaración política, ya que el mismo resulta esencial en el marco del PLE Estatuto de la Oposición. De esta forma, si el Congreso es competente para dictar la ley estatutaria integral sobre el ejercicio del derecho de oposición, lo es igualmente para establecer las sanciones que juzgue apropiadas con miras a garantizar el cumplimiento del régimen que adopta. Sin embargo, cabe destacar que la imposición de sanciones por parte de la Autoridad Electoral se encuentra sujeta al principio de gradualidad, razonabilidad y proporcionalidad. Así mismo, dicha Autoridad estará sujeta al ejercicio del debido proceso.

<u>Consideraciones sobre la prohibición de doble militancia aplicable a los integrantes de las organizaciones políticas</u>

371. Adicionalmente, resalta la Corte respecto de la prohibición de doble militancia aplicable a los integrantes de las organizaciones políticas que: (i) el

artículo 107 Superior prevé que si bien todos los ciudadanos tienen tanto el derecho de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos como la libertad de afiliarse o retirarse de ellos, *"En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento jurídico con personería jurídica*"[267]; (ii) la prohibición de la doble militancia y del transfuguismo político, constituyen herramientas de primera línea para la consecución del fin constitucional de fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, basado en el aumento del estándar de disciplina de sus miembros e integrantes[268]; (iii) la jurisprudencia constitucional ha reconocido "*[d]esde un punto de vista formal, la mencionada prohibición busca evitar la pertenencia simultánea del elegido a dos partidos, movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, y por ende, a dos bancadas; desde una aproximación material, la interdicción conlleva a que el representante no ejerza activismo en defensa de los programas, idearios o ideologías de dos organizaciones políticas al mismo tiempo. Tal prohibición, por lo demás, tiene como corolario la sanción del "transfuguismo político", fenómeno que afecta el normal desarrollo de la actividad del Congreso de la República, o en su caso, de las Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales y Municipales y las Juntas Administradoras Locales. Así pues, no se trata tan sólo de un asunto de lealtad para con la organización política que llevó al candidato a la curul, sino que está de por medio el racional funcionamiento de una Corporación Pública*"[269].

Consideraciones sobre la restricción a la modificación de la declaración política

372. Por último, el parágrafo del artículo 6º bajo examen consagra una restricción a la modificación de la declaración política, estableciendo que ésta podrá modificarse por una sola vez y ante la Autoridad Electoral, durante el periodo de Gobierno.

373. Sobre este punto debe resaltarse que, al igual que ocurre frente a la obligación de declaratoria dentro del mes siguiente al inicio del gobierno, no se está ante una intromisión en la libertad organizativa de las agrupaciones

[267] Ver, sentencia C-342 de 2006, C-334 de 2014. En esta última sentencia, se recogen las reglas dispuestas en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, en los siguientes términos: "*El artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, como se acaba de ver, tiene varias reglas legales estatutarias y una excepción relevantes para el caso sub examine. A partir de estas reglas es posible advertir, de manera especial, que (i) existe un criterio objetivo para establecer la militancia a un partido o movimiento político y, por ende, para verificar la doble militancia; (ii) la regla sobre doble militancia es más estricta cuando se trata de directivos de los partidos o movimientos políticos, o quienes hayan sido elegidos o aspiren a ser elegidos a cargos o corporaciones de elección popular; (iii) tanto los directivos como los candidatos elegidos o que aspiren a serlo tienen el deber de pertenecer al partido o movimiento político mientras ostenten la investidura o cargo y, en caso de querer presentarse a la siguiente elección por otro partido o movimiento político deben renunciar a su curul al menos doce meses antes del primer día de inscripciones para el proceso electoral, o renunciar con la misma anticipación antes de postularse para ser directivos de otros partidos o aceptar la designación que se les haga como tales; (iv) en caso de incumplir con las anteriores reglas, la persona incurre en doble militancia y, por ende, será sancionada conforme a los estatutos del partido o movimiento político y, si es candidato a un cargo de elección popular, esta circunstancia será causal para la revocatoria de la inscripción. La excepción es que las reglas anteriores no se aplican a miembros de partidos o movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley*".

[268] Ver, sentencia C-303 de 2010.

[269] Ver, sentencia C-342 de 2006.

políticas que implique regulaciones sobre sus estatutos, poniendo en riesgo su autonomía, sino frente a una medida que restringe la actuación de las organizaciones políticas ante las autoridades electorales y la ciudadanía en general. De esta forma, se trata de una medida que busca regular la actuación de los diferentes actores en materia electoral, buscando un ejercicio organizado de la participación política que permita una garantía de los derechos contenidos en el PLEEO.

374. Lo anterior pone de presente que esta disposición busca garantizar cierto grado de seguridad jurídica frente a las modificaciones de la declaración política, de modo que se impida a las organizaciones cambiar su posición de manera indefinida durante un periodo de Gobierno, lo cual haría imposible para el Estado garantizar los derechos contenidos en este Estatuto y generaría incertidumbre frente a los ciudadanos, contrariando así los principios de transparencia, objetividad y moralidad en los que debe fundarse el ejercicio de las organizaciones políticas, conforme a lo dispuesto en el artículo 107 Superior. Por ello, no cabe duda que esta disposición se hace indispensable para el debido funcionamiento y organización del sistema electoral, ajustándose a los fines y principios de la Constitución.

375. Sin perjuicio de lo anterior, al igual que ha sido mencionado en apartes anteriores, resalta la Corte que bajo ningún supuesto, debe ser entendido el parágrafo mencionado, en el sentido que las organizaciones políticas no puedan tomar decisiones diversas, independientemente de la declaración política realizada, bien sea disintiendo de las decisiones del gobierno cuando se ha declarado afín a él como organización independiente, o apoyando una determinación particular habiéndose declarado en oposición, o haciendo uso de las facultades a las que tienen derecho las bancadas. Lo anterior, por cuanto los derechos y las restricciones del PLE Estatuto de la Oposición no implican el menoscabo de las demás prerrogativas que rigen la participación política en Colombia, dentro de las que se encuentran las contenidas en la Ley 130 de 1994, Ley 974 de 2005 y Ley 1475 de 2011, entre otras.

376. Artículo 7: El artículo 7º del PLE Estatuto de la Oposición señala los niveles territoriales de oposición, destacando que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán declararse en oposición en cualquiera de los niveles de gobierno de los que trata el artículo 2º del PLE Estatuto de la Oposición. Asimismo, establece que los grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular podrán declararse en oposición (i) frente al Gobierno nacional, aquellas que tengan representación en el Congreso de la República; (ii) frente a la respectiva administración departamental, aquellas que tengan representación en las asambleas departamentales; y (iii) frente a la respectiva administración municipal o distrital, aquellas que tengan representación en los consejos municipales o distritales.

377. La diferencia de tratamiento que plantea este artículo entre partidos y movimientos políticos con personería jurídica, por un lado, y los grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular que no cuenten con personería jurídica, por el otro, radica en que mientras los primeros pueden realizar su declaración de oposición en los diferentes niveles de gobierno, independientemente de que tengan o no representación en la corporación de elección pública respectiva, los segundos sólo podrán hacerlo frente a aquellos gobiernos en cuyas corporaciones públicas de elección popular tengan representación. Respecto de los grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales, se estará a lo expuesto en los numerales 270 a 282 anteriores, y con base en lo anteriormente señalado se procederá a declarar la inexequibilidad de lo dispuesto en el inciso segundo y los numerales 1, 2 y 3 previstos en el artículo 7º.

378. Respecto al primer inciso del artículo 7, durante el trámite del PLE Estatuto de la Oposición, al analizar la regulación sobre niveles territoriales de oposición política se observa en el informe de ponencia para primer debate en Comisiones Conjuntas del Senado de la República y la Cámara de Representantes que:

> *"[q]uienes tienen personería jurídica y cobertura nacional tienen por objeto permanente y estructural luchar por el acceso y el ejercicio de los poderes públicos, lo que le permite ejercer oposición aun careciendo de bancadas [mientras que] los grupos significativos son coyunturas regionales de una expresión transitoria; solo tienen la finalidad inicial de postular candidatos y regularmente desaparecen después de las elecciones. Tienen proyección cuando sus postulados salen elegidos y a través de ellos actúan. En ese orden de ideas mal podría reconocerse el derecho de ejercer oposición en niveles de gobierno en donde no existen; es decir, no puede un grupo significativo de ciudadanos que ha postulado y elegido candidatos en un municipio declararse en oposición en otro distante donde no existe.*
>
> *En cuanto a los movimientos sociales, la Constitución les reconoce, en los términos de la ley, la facultad de postular candidatos a cargos de elección popular. En concreto este derecho opera en las circunscripciones de minorías étnicas. Sin embargo, estos movimientos no tienen entre su objeto ser partidos y movimientos políticos, muy a pesar que la ley les facilita esa opción para la defensa de sus intereses. Es por esta razón que ellos solo podrán declarar oposición en los niveles territoriales donde han obtenido representación en corporaciones públicas de elección popular. No tendría sentido que un movimiento de esta naturaleza pudiera, sin tener dentro de su objeto el acceso y ejercicio del poder político, acceder a los derechos propios de la oposición política cuando no tienen vocería para ello y quizá ni presencia en ese nivel territorial"*[270].

379. En el mismo sentido, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el proceso político y las relaciones entre los partidos y movimientos - mayoritarios y minoritarios - se desenvuelven en el plano nacional y en los

[270] Gaceta del Congreso No. 104, del veintiocho (28) de febrero de 2017.

niveles departamentales, distritales y municipales. El PLE Estatuto de la Oposición, consciente de la exacta magnitud del quehacer político y de sus variados escenarios, decidió correctamente extender la vigencia del derecho de oposición frente a las administraciones locales. El ámbito abierto de los derechos políticos de ejercicio y control del poder político (CP art. 40), al igual que las características del Estado colombiano - descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrático y pluralista -, abonan suficientemente la exequibilidad de esta disposición del proyecto. Por ello, resulta adecuado que se reconozca la posibilidad de declaración política para los partidos y movimientos políticos con personería jurídica en los distintos niveles de gobierno.

380. Aclarado lo anterior, la Corte encuentra que el artículo 7º del PLE Estatuto de la Oposición no plantea mayores debates adicionales en cuanto a su constitucionalidad, en la medida en que desarrolla la descentralización territorial, así como el ejercicio de la política de manera descentralizada, conforme a los mandatos contenidos en los artículos 1, 209, 286, 287, 299, 300, 303, 312, 313, 314 y 315 de la Constitución, tal como lo señala el Procurador General de la Nación en su concepto en el presente caso bajo examen. Asimismo, se considera que esta disposición no afecta el principio de autonomía territorial[271], debido a que no tiene implicaciones frente a las entidades territoriales, sino que se limita a regular la posibilidad que tienen las organizaciones políticas de manifestar su posición frente a la administración. Por lo anterior, se considera que excepto los apartes mencionados declarados inexequibles, el resto del contenido normativo de este artículo debe ser declarado exequible en su totalidad.

381. Artículo 8: El artículo 8º del PLE Estatuto de la Oposición regula la competencia para efectuar la declaración política. Señala que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica deberán realizar la declaración política o su modificación, en cada nivel territorial, de conformidad con lo establecido en sus estatutos. Asimismo, establece que 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. Por su parte, pone de presente que 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. Respecto al inciso segundo del artículo 8º, se reiteran las consideraciones de los numerales 270 a 282 anteriores, y con base en lo anteriormente señalado se procederá a declarar la inexequibilidad de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 8º.

[271] De conformidad con la sentencia C-862 de 2012, "[l]*a autonomía territorial, como garantía institucional inherente a la conformación del Estado colombiano, es un principio constitucional cuyo núcleo esencial puede expresarse como la facultad de autodeterminación de las entidades territoriales en los temas que atañen específicamente a la localidad o al ámbito departamental,* [el cual] *debe entenderse en consonancia y armonía con la forma de Estado adoptada por la Constitución, esto es el Estado unitario –artículo 1º de la Constitución-, que implica limitaciones al ejercicio de la autonomía reconocida a las entidades territoriales*".

382. De conformidad con el numeral 3º del artículo 107 de la Constitución, "*[l]os partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos*". Por su parte, el inciso 6º del mismo artículo establece que "*[l]os directivos de los partidos y movimientos políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas*".

383. En desarrollo de estos preceptos constitucionales, el artículo 1º de la Ley 1475 de 2011 señala que "*los partidos y movimientos políticos deberán garantizarlos en sus estatutos*", estableciendo el deber de incorporar los principios referidos por el inciso tercero del artículo 107 de la Constitución en la reglamentación interna de cada organización, con base en los criterios de participación, igualdad, pluralismo, equidad de género, transparencia y moralidad[272].

384. Para la Corte, resulta ajustado a la Constitución el determinar que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica adopten las decisiones sobre la declaración política, en cada nivel territorial, conforme a lo establecido en sus estatutos, pues, por un lado, reconoce la estructura descentralizada no sólo del Estado colombiano sino del funcionamiento mismo de estas organizaciones políticas y, por el otro, refleja un respeto por la autonomía de las mismas, las cuales, en todo caso, deben incorporar la garantía de ciertos principios constitucionales en sus propios estatutos. Tal como se indicó en el análisis de constitucionalidad del artículo 6 del PLEEO, la declaración de oposición se ajustará al calendario electoral, tanto a nivel nacional como a nivel territorial. Por esta razón, se considera innecesario condicionar la exequibilidad

---

[272] **Ley 1475 de 2011. Artículo 1°.** ***Principios de organización y funcionamiento***. *"Los partidos y movimientos políticos se ajustarán en su organización y funcionamiento a los principios de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, en las leyes y en sus estatutos. En desarrollo de estos principios, los partidos y movimientos políticos deberán garantizarlos en sus estatutos. Para tales efectos, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones de contenidos mínimos: 1.* ***Participación****. Entiéndase por el derecho de todo afiliado a intervenir, directamente o a través de sus representantes, en la adopción de las decisiones Fundamentales del partido o movimiento, en el máximo órgano de dirección y en las demás instancias de gobierno, administración y control, así como los derechos de elegir y ser elegido en todo proceso de designación o escogencia de sus directivos y de sus candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, de acuerdo a sus estatutos. 2.* ***Igualdad****. Se entiende por igualdad la exclusión de toda discriminación o privilegio por razones ideológicas, económicas, sociales, de sexo, o de raza, en los procesos de participación en la vida del partido o movimiento. 3.* ***Pluralismo****. El pluralismo implica para las organizaciones políticas el deber de garantizar la expresión de las tendencias existentes en su interior, en particular de las minorías, sin perjuicio de la aplicación del principio de mayoría, razón por la que los estatutos incluirán normas sobre quórum y mayorías especiales para la toma de decisiones fundamentales en materia de organización, funcionamiento y de participación de sus afiliados en la vida del partido o movimiento. 4.* ***Equidad e igualdad de género****. En virtud del principio de equidad e igualdad de género, los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política. 5.* ***Transparencia****. Es el deber de los partidos y movimientos políticos de mantener permanentemente informados a sus afiliados sobre sus actividades políticas, administrativas y financieras. Para su cumplimiento, deberán realizar cada año rendición de cuentas. 6.* ***Moralidad****. Los miembros de los partidos y movimientos políticos desarrollarán su actividad de conformidad con las normas de comportamiento adoptadas en los correspondientes códigos de ética*".

de la presente disposición, en los términos solicitados por uno de los intervinientes, pues se pone de presente que de conformidad con los artículos 107 de la Constitución y 1º de la Ley 1475 de 2011, las organizaciones políticas con personería jurídica deben conformarse de manera democrática, garantizando el pluralismo y la participación de sus miembros, incorporando los principios de participación, igualdad, pluralismo, equidad de género, transparencia y moralidad, a su regulación y funcionamiento interno.

385. Por último, en relación con el deber de modificación de los estatutos y la definición del mecanismo o autoridades competentes para realizar la declaración política antes del veinte (20) de julio de 2018, esta Corte considera que se trata de una medida de transición normativa que permite que dentro de términos razonables, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, en uso de su autonomía y libertad organizativa, realicen sus mejores esfuerzos para adecuar sus estatutos internos a la nueva regulación, con el fin de poder garantizar el desarrollo del derecho a la oposición regulado por este Proyecto de Ley bajo estudio. En esa medida, se trata de una disposición de carácter operativo que no se opone a los contenidos de la Constitución y por ende será declarada exequible.

386. Artículo 9: El artículo 9º del PLE Estatuto de la Oposición establece que 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. Agrega que será a partir de la inscripción cuando se harán exigibles los derechos previstos en la ley y señala que la Autoridad Electoral deberá publicar y actualizar en su página web las respectivas declaraciones o modificaciones.

387. Esta Corte considera ajustado a la Constitución que el registro de la declaración política se haga ante la correspondiente Autoridad Electoral entendida en los términos del artículo 2º del PLE Estatuto de la Oposición. En efecto, esta disposición se encuentra acorde con lo establecido en el artículo 265 de la Carta Política, según el cual el Consejo Nacional Electoral tiene la función general de regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos. Asimismo, se enmarca dentro de lo consagrado por el artículo 3º de la Ley 1475 de 2011, el cual establece la obligación, en cabeza del Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, de llevar el registro único de partidos y movimientos políticos. Así las cosas, esta disposición deberá ser declarada exequible, destacándose que es a partir del momento de la inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos por parte de la Autoridad Electoral y no desde el momento de la realización de la declaración política, que se harán exigibles los derechos previstos en el PLE Estatuto de la Oposición. Asimismo, resalta la Corte que esta previsión aplica únicamente para los derechos previstos

en el PLE Estatuto de la Oposición, pero no para los demás derechos políticos previstos en el Art. 40 Superior, los cuales no se pueden ver afectados o restringidos ante la falta de inscripción y registro de la declaración política.

388. Por otro lado, esta Corte considera igualmente ajustada a la Carta la obligación en cabeza de la Autoridad Electoral de publicar y actualizar en su página web las respectivas declaraciones políticas y sus modificaciones. Esto, por cuanto desarrolla el principio de publicidad que, como lo ha indicado esta Corte, se ubica en el ámbito expansivo del principio democrático participativo y, para su garantía, resulta pertinente la aplicación de sistemas electrónicos de información[273].

389. Por último, frente a las funciones otorgadas a la Registraduría Nacional del Estado Civil en relación con el registro municipal y distrital de la declaración política o su modificación, se encuentra igualmente ajustado a la Constitución, en la medida en que, según el artículo 266 Superior, esta entidad "*ejercerá las funciones que establezca la ley*", dentro de las que se incluye, pero sin limitarse a ellas, la dirección y organización de las elecciones o el registro civil y la identificación de las personas. Por ello, es ajustado a la Carta que en esta ocasión el legislador estatutario, en desarrollo de lo previsto en el literal (c) del artículo 152 Superior y en ejercicio de la libertad de configuración legislativa, haya optado por radicar en cabeza de la entidad estas nuevas funciones.

390. Artículo 10: El artículo 10 del PLE Estatuto de la Oposición señala que, 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. Asimismo, establece que (i) 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; y (ii) 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. Respecto de lo dispuesto en esta disposición respecto de grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales, se reiteran las consideraciones de los numerales 270 a 282 anteriores, y con base en lo anteriormente señalado se procederá a declarar la inexequibilidad de lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 10.

391. En relación con la representación de los partidos y movimientos políticos contenida en el inciso primero del artículo 10 aquí analizado, se debe reiterar lo dicho en apartes anteriores frente a la intervención del legislador en la regulación interna del funcionamiento y organización de las agrupaciones políticas. Con base en esto, la Corte considera que se encuentra ajustado a la

[273] Ver, sentencia C-872 de 2003.

Constitución el tener como representantes de estas organizaciones, para el ejercicio de los derechos derivados de la declaración de oposición e independencia, y para activar los mecanismos de protección, a las autoridades territoriales y nacionales que definan sus estatutos, en la medida en que se respeta la autonomía e independencia de estas agrupaciones, que deberán contener estatutos conforme a las reglas establecidas en la Constitución y los artículos 1º y 4º de la Ley 1475 de 2011. Asimismo, se trata de una disposición que desarrolla los principios de descentralización, conforme a lo establecido en los artículos 1, 209, 286, 287, 299, 300, 303, 312, 313, 314 y 315 de la Constitución.

392. En esa medida, salvo la inexequibilidad señalada en el numeral 389 anterior, la Corte considera que el artículo 10 del PLEEO deberá ser declarado exequible en la medida en que no se encuentra que el legislador estatutario, al establecer estas medidas con base en su libertad de configuración, haya desconocido algún mandato constitucional.

f. Decisión sobre la constitucionalidad de los artículos 6 a 10

393. En seguimiento a las consideraciones anteriormente expuestas, procederá la Corte a declarar la exequibilidad pura y simple de los artículos 6º y 9º y 10 del PLE Estatuto de la Oposición. Así mismo, declarara exequibles los artículos 7º, 8º y 10 de dicho proyecto, salvo (i) el inciso segundo y los numerales 1, 2 y 3 previstos en el artículo 7º, (ii) el inciso segundo del artículo 8º; y (iii) los incisos segundo y tercero del artículo 10, los cuales se declaran inexequibles.

Artículos 11 a 25: Tema –Derechos de la oposición política

a. Artículo 11: Intervenciones, Problemas jurídicos, consideraciones de la Corte, decisiones sobre su constitucionalidad

(i) *Artículo 11*

"*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*".

(ii) *Intervenciones*

- *Intervenciones académicas*

394. La Pontificia Universidad Javeriana afirmó que, además de la protección a los derechos que la Constitución reconoce a los partidos políticos, las garantías necesarias para el adecuado ejercicio de la oposición son: "*el libre acceso a la información, la reglamentación de espacios para exponer sus posiciones en medios de comunicación estatales, la institucionalización, la financiación a las oficinas de la oposición, el ejercicio del derecho a la réplica y la participación de los órganos electorales.*" Asimismo, considera como elemento de gran importancia la "*seguridad para los militantes de los partidos en oposición* (…)".

395. Así mismo, el interviniente refiere que existen democracias en las cuales la reglamentación de la oposición dejó de verse como un obstáculo o una amenaza para quienes detentan el poder. Con el paso del tiempo el ejercicio de la oposición evolucionó de una función de vigilancia de las acciones del Gobierno y de la regulación de mecanismos de alternancia del poder a la construcción de gabinetes alternativos al gobierno, los cuales tienen por propósito realizar control político desde las diferentes instituciones del Estado.

- *Intervenciones de organizaciones internacionales*

396. En lo que respecta a los derechos de la oposición, señala la NIMD que los derechos reconocidos constitucionalmente a los partidos y movimientos políticos de oposición no son un catálogo taxativo. Por lo tanto, el legislador, en ejercicio de la cláusula general de competencia, está en capacidad de consagrar otros derechos a la oposición y a las colectividades políticas independientes, como en efecto ocurre con los artículos 12, 19, 20, 21, 22 y 23.

397. En relación con las garantías necesarias para el adecuado ejercicio de la oposición política en un régimen como el colombiano, enfatizan en el hecho que el adecuado ejercicio de la oposición política en Colombia no se limita al desarrollo legislativo de los derechos consagrados por el artículo 112 de la Constitución. En esa medida, sostiene que se debe buscar el respeto de: (i) unas garantías de seguridad que busque excluir la persecución, estigmatización y violencia derivada de las convicciones políticas, dando paso al diálogo, el respeto, el compromiso y la paz; (ii) unas garantías electorales que aseguren un proceso electoral transparente; (iii) unas garantías de participación efectiva que permitan que las agrupaciones políticas opositoras puedan realmente aspirar a

ser alternativa de gobierno; y (iv) unas garantías institucionales que se refieren no solo al apoyo y fomento del fortalecimiento de las capacidades institucionales de las organizaciones políticas que se declaran en oposición al gobierno de turno, sino también a la existencia de mecanismos e instrumentos del Estado para proteger los derechos de quienes han manifestado su rol de opositores.

398. En cuanto a las garantías al ejercicio de la oposición política en otros Estados, señalan que se trata de un asunto que suele estar estrechamente vinculado a la cultura política local y no a las normas que lo regulan, de modo que en la mayoría de países, no se tiene previsto que el ejercicio de estos derechos deba estar regulado por un cuerpo normativo particular y únicamente en casos excepcionales, como el de Portugal, se regule de manera expresa el derecho a la oposición. Sin perjuicio de esto, destacan que si bien las legislaciones de los diferentes países no suelen incluir la obligación de reglamentar los derechos de la oposición a través de un cuerpo normativo específico, no por ello se puede concluir que el ejercicio de éste se encuentra desprovisto de garantías, pues algunas legislaciones han adoptado provisiones específicas que permiten, de un modo u otro, acceder a posiciones de poder en caso de ser derrotados en el ámbito electoral. No obstante, señalan que en la mayoría de los casos la referencia a la oposición y sus garantías se refiere al modo en que ésta es ejercida en el Reino Unido, con su modelo de 'gabinete en la sombra', pero debido a las diferencias que existen entre ambos regímenes políticos, resulta difícil buscar implementar una protección a la oposición del modo en el que funciona en aquél país.

- *Intervenciones ciudadanas*

399. La MOE realizo un ejercicio comparado entre las legislaciones de Portugal, Reino Unido, Ecuador, Sudáfrica y Argentina. En Ecuador, Sudáfrica y Argentina, el asunto solo es tratado en el texto constitucional sin que se fijen derechos, reglas o procedimientos ulteriores. En cambio, Portugal y Reino Unido han construido un régimen que trae muchas garantías por los ciudadanos agrupados en organizaciones políticas que decidan ser un contrapeso a las políticas gubernamentales. El ordenamiento jurídico del Ecuador al igual que el de Colombia señala que la oposición contará con plenas garantías, pero no se define que es oposición. Por el contrario el artículo 2º de la Ley 24 de 1998 de Portugal lo hace en los siguientes términos "la actividad de seguimiento, monitoreo y revisión de orientaciones políticas del Gobierno o de los órganos ejecutivos de las comunidades autónomas y autoridades locales de carácter representativo", a su vez, el artículo 1º de dicha ley, otorga la titularidad de constituir oposición política a todos los partidos políticos que se encuentren representados en el parlamento, asambleas legislativas regionales u otras corporaciones colegiadas de elección popular que no forman parte del ejecutivo correspondiente a su nivel. En el Reino Unido, se asocia la oposición al partido político derrotado en la disputa electoral, y se le otorga un poder y roles definidos en el sistema político británico.

400. En punto a las garantías concretas para el ejercicio de la oposición, el Reino Unido es emblemático en cuanto a la financiación de los partidos de la oposición, en la medida en que los recursos estatales son la fuente de financiación de los partidos políticos. En cuanto al acceso a la información, el caso paradigmático es el sistema de Portugal, en el que la ley de manera expresa consagra que la oposición debe ser informada de los asuntos de mayor interés público, en tiempo razonable; en este ordenamiento existe incluso un derecho a la "consulta previa" a los partidos de oposición en los asuntos relacionados con la fijación de fecha de las elecciones locales, la dirección de la política exterior, los temas de seguridad nacional y defensa, y los proyectos sobre presupuesto; esta normativa se replica en el nivel local en temas relacionados con los planes de desarrollo económico social y de ordenamiento regional, así como de tratados internacionales con impacto en la región.

- *Intervenciones extemporáneas*

401. El Departamento Nacional de Planeación manifiesta que las garantías para el ejercicio pleno de los derechos políticos se han adquirido de manera progresiva en el tiempo, pasando desde una etapa de tolerancia a una de legitimación, y luego a una de institucionalización. Señala que esta última ocurre cuando legalmente existe el reconocimiento de la oposición y se formalizan espacios de interlocución entre los grupos que se autodenominan de oposición con el gobierno[274]. En experiencias comparadas, aduce que la tendencia generalizada en varios países es a tener una oposición cada vez más institucionalizada con garantías y espacios que aseguren su participación[275]. En este punto, el apoderado del DNP presenta en un cuadro los resultados de un análisis comparativo que se realizó entre varios países con sistemas políticos similares, con el propósito de determinar qué tipo de garantías de oposición se encontraban institucionalizadas[276]. En lo que respecta a Colombia, el estudio concluye que el nivel de institucionalización de la oposición es bajo.

402. Por otro lado, señala que las medidas para ejercer la oposición dependen, en gran medida, del sistema político del Estado. En efecto, en comparación a lo que ocurre en los sistemas parlamentarios, los sistemas presidenciales presentan proceso más complejos de reconocimiento de garantías para el ejercicio de la oposición. Adicionalmente, manifiesta que los partidos políticos también influyen en el tipo de medidas que se adoptan. Así, por ejemplo, en sistemas bipartidistas limitar cualquier garantía a la oposición podría afectar al propio partido en el futuro, mientras que en sistemas multipartidistas, como el colombiano, medidas como la financiación o espacios en las legislaturas, resultan esenciales[277].

---

[274] Robert Dahl. (1996) Political Oppositions in Western Democracies. Yale University Press.
[275] Vergottini Giuseppe (1989). La Forma de gobierno de oposición garantizada. Revista de estudios políticos de la Universidad de Rioja. No. 9. P. 14 – 15.
[276] El estudio se denomina "Oposición política en Colombia: ¿Un debate inconcluso?, realizado por Juan Camilo Cardona Cárdenas.
[277] Vladimiro Naranjo Mesa. (2003). Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Bogotá: Temis S.A.

403. A partir de los estudios referidos, el interviniente concluye que las medidas que merecen más atención, y que se encuentran contenidas en el proyecto de ley, son la financiación, el acceso a espacios exclusivos de debate en sesiones parlamentarias y el acceso especial a medios de comunicación. Ello, por cuanto, son las medidas más comunes implementadas en los países comparados con un sistema político similar al colombiano, el cual por sus características podría facilitar su implementación.

(iii) *Concepto de la Procuraduría General de la Nación*

404. Antes de pronunciarse sobre el contenido de cada uno de los derechos de las organizaciones políticas declaradas en oposición, el Procurador afirma que todos los esos derechos "*son respetuosos del ordenamiento constitucional y 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*".

(iv) *Problemas jurídicos*

405. Debe la Corte analizar, si lo dispuesto en el artículo 11 se ajusta a los preceptos constitucionales, en especial a lo dispuesto en el artículo 112 de la Constitución. Así mismo, debe la Corte considerar si los derechos adicionales que se conceden en el presente artículo a los previstos en el artículo 112 de la Carta, pueden ser considerados también como derechos otorgados a las organizaciones políticas que se declaren en oposición, y si dicha configuración es acorde con el margen de configuración del legislador.

(v) *Consideraciones de la Corte*

406. El artículo 11 del PLE Estatuto de la Oposición está compuesto de dos partes. La primera consiste en una enunciación de los derechos que les corresponde a las organizaciones políticas declaradas en oposición. Estos derechos se desarrollan de manera precisa en el PLE Estatuto de la Oposición en los artículos que van del 12 al 22. Por lo tanto, la Corte se pronunciará sobre su constitucionalidad al realizar el análisis de constitucionalidad de cada uno de estos artículos. Adicionalmente, respecto del alcance, contenido y núcleo esencial del derecho fundamental a la oposición política, ver *supra*, numerales 286 a 302.

407. La segunda parte del articulado, que se encuentra prevista en el parágrafo, establece una obligación de promover garantías y mecanismos de acciones afirmativas para que los partidos y movimientos sociales de los pueblos indígenas y afrodescendientes accedan a los derechos reconocidos en este artículo. Esta obligación, en la medida en que reconoce que los pueblos indígenas y afrodescendientes puedan gozar de los derechos de las organizaciones políticas de oposición, reconoce y protege su derecho a la participación en política, reconocida en los artículos 2 y 40 de la Constitución.

Igualmente, se trata de una norma que da alcance a la diversidad étnica y cultural reconocida en el artículo 7 de la Constitución.

408. Encuentra la Corte que la obligación establecida en el parágrafo mencionado no se refiere a un sujeto en específico. Con todo, ello no significa que se trate de un enunciado jurídico sin un verdadero contenido normativo. Por el contrario, entiende la Corte que el Presidente, en el marco de su potestad reglamentaria (artículo 189.11 de la Constitución), el que se encuentra obligado a precisar este mandato. Al hacerlo, conviene recordar, como ya se tuvo oportunidad de indicar anteriormente (ver *supra*, numeral 178), que debe necesariamente consultar a los pueblos indígenas y afrodescendientes para respetar su derecho a la diversidad étnica (artículo 7 de la Constitución).

409. Ahora bien, entiende la Corte que lo previsto en dicho parágrafo no se opone a que las organizaciones políticas de pueblos indígenas y afrodescendientes que tengan representación en corporaciones públicas puedan declararse en oposición o en independencia del respectivo Gobierno, cuando cumplan las condiciones previstas en el PLE Estatuto de la Oposición, particularmente lo previsto en su artículo 6, dejando claro que el mes debe entenderse según el nivel territorial que corresponda. Cuando ello sucede, la organización política que se declare en oposición o en independencia tendrá las consecuencias jurídicas que el PLE Estatuto de la Oposición prevé.

(vi) *Decisiones sobre su constitucionalidad*

410. Por las razones expuestas anteriormente, procederá la Corte a declarar la exequibilidad del artículo 11 del PLEEO.

b. Artículo 12, Problemas jurídicos, consideraciones de la Corte, decisiones sobre su constitucionalidad

(i) *Artículo 12:*

> "*Artículo 12. <u>Financiación adicional para el ejercicio de la oposición</u>. 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 todos 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*".

(ii) *Intervenciones*

- *Intervenciones extemporáneas*

411. El Departamento Nacional de Planeación expone algunos aspectos que se deben tener en cuenta al momento de revisar la constitucionalidad del artículo 12 del proyecto de ley, el cual se ocupa de regular la financiación adicional de los partidos y movimientos políticos en oposición. En concreto, pone a consideración de la Corte las siguientes observaciones: (i) la Resolución 1424 de 2017 del Consejo Nacional Electoral fijó como monto total para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos la suma de $36.193.937.109. Si se asume que el presupuesto para el 2018 fuera el mismo, el costo sería aproximadamente de 1.800 millones, lo que equivale al 5% establecido en el artículo precitado; (ii) el dinero que el Fondo de Financiación de la Política entrega a cada partido, lo hace en función de los votos obtenidos y del nivel de representación que tiene en corporaciones públicas; (iii) el proyecto de ley estatutaria, debería definir con claridad los criterios de repartición de estos recursos, de manera que se evidencie si todos los partidos de oposición recibirán partes iguales o si el monto dependerá del nivel de representación o de los votos obtenidos; (iv) es necesario prever medidas para evitar que partidos y movimientos políticos que obtengan pocos recursos del Fondo, se declaren en oposición, con el ánimo de obtener recursos adicionales; y (v) finalmente, anota que se deben definir qué incentivos tendría una agrupación para declararse en "*independencia*" frente al gobierno y la oposición, si no se prevé financiación especial.

(iii) *Concepto del Procurador General de la Nación*

412. Respecto de los artículos 11 y 12 del PLE Estatuto de la Oposición, acerca de financiación adicional para el ejercicio de la oposición, sostiene que "*uno de los elementos indispensables del ejercicio de la oposición es el componente económico, pues es necesario que el Estado garantice un mínimo de financiación para hacer viable este derecho*".

(iv) *Problemas jurídicos*

413. ¿Vulnera el mecanismo de financiación adicional del artículo 12 del PLEEO, el mandato constitucional previsto en el artículo 109 de la CP?, ¿Es razonable y proporcionado contribuir con una partida adicional al financiamiento de la oposición política, así como que dicha partida se distribuya en partes iguales entre todas ellas, o lo anterior resulta violatorio al principio de igualdad?

(v) *Consideraciones de la Corte*

<u>Consideraciones generales sobre el sistema de financiación de partidos y movimientos políticos</u>

414. La organización de los partidos y movimientos políticos, así como su sistema de financiación, son asuntos que se constitucionalizaron con la Carta Política de 1991. En lo que respecta a la financiación de este tipo de organizaciones, el inciso primero del artículo 109 Superior, en su redacción original, establecía que el Estado tenía la obligación de contribuir a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica[278].

415. A partir de ese mandato constitucional, el legislador estatutario, mediante la Ley 130 de 1994, "*Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones*", estableció, entre otras cosas, las reglas aplicables en materia de financiación de los partidos y movimientos políticos, así como de las campañas electorales.

416. Así, el capítulo IV del estatuto precitado, denominado "*De la financiación estatal y privada*", en el artículo 12, consagra el deber a cargo del Estado de financiar el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, para lo cual dispuso la creación de un fondo, precisó los ingresos mínimos que lo deben integrar y el porcentaje en el cual aquellos serían distribuidos. En el artículo 13, fija las cuantías de la contribución estatal a la financiación de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, estableciendo en relación con cada voto válido depositado por el respectivo candidato o lista inscrita la cuantía de la reposición estatal de gastos. Luego, mediante el artículo 14 regula lo concerniente a los aportes de particulares que se canalicen a los partidos, movimientos políticos y candidatos. En ese sentido, advierte que, so pena de que se le niegue la financiación estatal y se sancione con multas, ningún candidato a un cargo de elección popular podrá invertir en la respectiva campaña una suma que sobrepase la que oportunamente determine el Consejo Nacional Electoral. Por último, en los artículos 15, 16 y 17, desarrolla los temas correspondientes a la entrega de contribuciones, donaciones a las personas jurídicas y las líneas especiales de crédito, respectivamente.

417. De igual modo, el capítulo V, en cuanto a la publicidad y rendición de cuentas, dispone en el artículo 18 que todos los partidos, los movimientos, las organizaciones adscritas a los grupos o movimientos sociales y las personas jurídicas que los apoyen, deberán presentar ante el Consejo Nacional Electoral

[278] El artículo 109 de la Constitución, previo a las modificaciones introducidas mediante los Actos Legislativos del 2003 y 2009, establecía: "*ARTÍCULO 109. El Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.*
Los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, se harán acreedores a este beneficio siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley.
La ley podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones individuales. Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos."

y luego publicar informes sobre sus ingresos y egresos anuales, la destinación y ejecución de los recursos públicos asignados, así como una memoria sobre los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante la campaña que deberá presentarse dentro del mes siguiente a la conclusión del debate electoral. Unido a ello, el artículo 19 indica que los candidatos independientes también deberán presentar el balance a más tardar un mes después del correspondiente debate electoral, y el artículo 20, detalla las categorías de ingresos que deben ser incluidas en la rendición de cuentas.

418. En la sentencia C-089 de 1994, la Corte Constitucional, en ejercicio del control de constitucionalidad automático de los proyectos de ley estatutaria[279], analizó el contenido de las disposiciones precitadas a la luz de la Constitución, y en efecto, destacó la importancia que para la democracia constitucional tiene el tema de la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos. Sobre el particular, manifestó:

> "*La razón de ser de la ayuda financiera - que es por lo tanto parcial en cuanto no puede y no debe hacerse cargo de todo el costo de la actividad política -, busca neutralizar la dependencia y servidumbre que las organizaciones políticas pueden adquirir respecto de los centros privados de poder que les prodigan su apoyo económico y pueden prevalerse de él para derivar una malsana influencia sobre los asuntos políticos o exigir reciprocidades que deterioran la moral social y socavan la confianza en el correcto desempeño de su función representativa y mediadora, que debería inspirarse únicamente en el interés general*".

419. En sentido análogo, este Tribunal mediante la sentencia C-145 de 1994, precisó el estatus que tiene la financiación estatal en el régimen de los partidos y movimientos políticos, destacando que la Constitución le reconoció a dicho aspecto un carácter trascendental, al disponer que su regulación debe hacerse, exclusivamente, a través de ley estatutaria. En concreto, señaló:

> "*[U]n aspecto central del funcionamiento y régimen de los partidos y movimientos políticos, es el relacionado con la financiación estatal de las campañas electorales. Es este uno de los temas de ineludible regulación mediante ley estatutaria, en virtud del mandato constitucional contenido en el artículo 152, literal c) de la Carta Política*"[280].

420. Posteriormente, el Acto Legislativo 01 de 2003 introdujo reformas en algunos de los más importantes elementos del sistema electoral colombiano. En lo atinente al régimen de financiación, el artículo 3° del acto reformatorio de la Constitución, modificó el artículo 109 Superior[281], en el sentido de reiterar la necesidad de que el Estado se haga participe en la financiación de los partidos

---

[279] Constitución Política, art. 241, núm. 8.
[280] En ese sentido, ver sentencias C-484 de 1996 y C-515 de 2004.
[281] Constitución Política, art. 9, modificada por el art. 3 del Acto Legislativo 01 de 2003: "*El Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley. Las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados.*
La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación. (…)".

y movimientos políticos, para lo cual concurrirá con los aportes que provengan del sector privado. Además, realizó un cambio significativo en financiación de las campañas electorales, al elevar a rango constitucional lo previsto sobre el tema en la Ley Estatutaria 130 de 1994, esto es, un sistema de financiación basado en la reposición de un valor previamente establecido por cada uno de los votos válidamente obtenidos en un certamen electoral[282].

421. La anterior regulación se mantuvo hasta el año 2009, momento en el cual con la promulgación del Acto Legislativo 01 del mismo año, se reformaron varios aspectos del régimen constitucional de financiación de los partidos y movimientos políticos, en especial lo relativo a la inversión estatal en las campañas electorales. Así, el actual precepto constitucional prescribe:

> "*ARTICULO 109. Artículo modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.*
>
> *Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales.*
>
> *La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.*
>
> *También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.*
>
> *Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con Personería Jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral. (...)*".

422. De este modo, el artículo 109 de la Carta, con sus respectivas reformas, de un lado, reitera el deber del Estado de concurrir a la financiación de los partidos y movimientos políticos, especificando, que será tanto en el ámbito político como electoral, y de otro, modifica y amplifica el anterior sistema de financiación de las campañas electorales, al establecer, como regla general, "*la obligación por parte del Estado de concurrir en la financiación de las campañas electorales con* ***antelación*** *al certamen electoral.*"[283] (Negrilla fuera del original).

---

[282] Esta disposición constitucional fue reglamentada de forma temporal por el Decreto 2207 de 2003, norma que posteriormente fue declarada inconstitucional por vicios en el procedimiento de su creación por medio de la sentencia C-523 de 2005. Sin embargo, mientras estuvo vigente, el Decreto 2207 de 2003 se constituyó en la regulación puntual respecto del tema de las campañas electorales, siendo aplicado en las elecciones locales realizadas en octubre de 2003. Al ser declarada su inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional, la única regulación vigente de carácter general volvió a ser la Ley 130 de 1994.

[283] La Corte, en sentencia C-443 de 2011, indicó que "*En materia de financiación de campañas electorales el acto legislativo* [01 de 2009, artículo 3°] *realizó distintas y trascendentales modificaciones respecto del sistema*

423. La jurisprudencia constitucional ha estudiado el mandato contenido en el artículo 109 de la Carta, previniendo que las consecuencias que se derivan del mismo son: "(*i) que el Estado deberá obligatoria y efectivamente concurrir a la financiación de los partidos y movimientos políticos; (ii) que los recursos públicos concurrirán parcialmente a la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos, estándose por ende ante un sistema mixto o combinado de financiación; (iii) que el Estado financiará a aquellos partidos y movimientos políticos que cuenten con personería jurídica; y (iv) que será el legislador el encargado de determinar la forma y modo de tal financiación estatal*".[284]

424. El legislador, bajo ese parámetro establecido por la Constitución, expidió la Ley Estatutaria 1475 de 2011[285], con el fin de adoptar reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, así como de los procesos electorales. De los diversos temas que desarrolla el referido estatuto, por el asunto objeto de estudio, vale la pena destacar que el título segundo prevé las reglas particulares en materia de financiación de los partidos y movimientos políticos, tanto aquellas dirigidas para su funcionamiento, como las destinadas a las campañas electorales. Incluso, determina las fuentes de financiación que se encuentran prohibidas para ambos asuntos (art. 27).

425. En lo que respecta a la financiación para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, el cuerpo normativo mencionado se ocupa de: (i) determinar las fuentes de financiación (art. 16); (ii) reiterar la concurrencia del Estado en la financiación de dichas organizaciones, siempre y cuando gocen de personería jurídica, y por conducto del Fondo Nacional de Financiación Política. Para ello, fija las reglas de distribución de los recursos que integran el fondo (art. 17); (iii) establecer las áreas a las que se destinarán tales recursos estatales (art. 18); e (iv) imponer a los partidos el deber de rendir cuentas ante el Consejo Nacional Electoral (art. 19).

426. Unido a ello, frente al tema de la financiación de las campañas electorales, la Ley 1475 de 2011 se encarga, igualmente, de: (i) reglamentar las fuentes de financiación (art. 20); (ii) consagrar el derecho de los partidos y movimientos políticos, y grupos de ciudadanos que inscriban candidatos, a recibir financiación estatal para las campañas electorales. Así mismo, determina el porcentaje de votación que deben obtener tales organizaciones para la reposición de los gastos de campaña (art. 21); (iii) regular el sistema de anticipos (art. 22); (iv) fijar los límites tanto a la financiación privada (art. 23) como al

---

previsto con anterioridad. En primer lugar se eliminó la exclusividad del mecanismo de reposición de votos como medio de financiación estatal; y, como segundo gran punto, la disposición constitucional creó la posibilidad de entregar a los candidatos, a manera de anticipo de la financiación estatal proveniente de la reposición de votos, parte de los fondos públicos destinados a la financiación de campañas electorales, dinero que, obviamente, se recibirá con anterioridad a la realización de la elección. De esta forma se consagró, esta vez como ***regla general****, la obligación por parte del Estado de concurrir en la financiación de las campañas electorales con antelación al certamen electoral.*"

[284] Ver, sentencia C-490 de 2011.

[285] "Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones".

monto de los gastos (art. 24); (v) prever las reglas respecto de la administración de los recursos y presentación de los informes (art. 25); y (vi) prescribir como sanción la pérdida del cargo para aquel que viole los límites a los montos de gastos (art. 26).

427. En el marco del control de constitucionalidad automático de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, que concluyó con la sentencia C-490 de 2011, este Tribunal a partir de los principios constitucionales en los que se funda el Estado Social de Derecho y el mandato previsto en el artículo 109 de la Constitución, estudió las reglas de financiación de los partidos y movimientos políticos, y de las campañas políticas, las cuales fueron desarrolladas por el legislador estatutario en las disposiciones citadas en precedencia. A continuación, la Corte procede a exponer las consideraciones más relevantes para el asunto objeto de estudio.

428. En primer lugar, en la línea de los primeros pronunciamientos proferidos sobre la materia[286], la Corte señaló que la trascendencia que para la democracia constitucional tiene la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos, radica en que con ella, se promueve el carácter democrático del Estado Constitucional, al tiempo que se garantizan los principios de participación, igualdad, transparencia y pluralismo político, los cuales deben estar siempre presentes en el escenario político y electoral.

429. En segundo lugar, advirtió que la contribución financiera estatal al funcionamiento y las campañas que realizan los diversos actores políticos legalmente reconocidos, neutraliza los peligros y riesgos que se derivan de la dependencia desmedida de los recursos privados[287] y de las fuentes ilícitas de financiación, comoquiera que evita "*la injerencia, servidumbre o dependencia de los partidos y movimientos políticos respecto de los grupos de poder e intereses particulares, ya que estos, cuando tienen por finalidad cooptar la actividad del elegido, pueden terminar viciando la voluntad política, la cual debe estar encaminada a la consecución del bien colectivo y del interés general."*[288]

430. En tercer lugar, aclaró la Corte que las anteriores razones no tenían por finalidad desconocer la importancia y validez que tiene la financiación privada, sino que, por el contrario, buscaban poner de presente que existen algunas situaciones en las que el apoyo privado persigue la satisfacción de intereses individuales y egoístas, sin importar que se vean comprometidos los derechos del pueblo y los valores democráticos que fueron instituidos con la Carta Política.

---

[286] Ver, sentencias C-089 de 1994, C-145 de 1994 y C-1153 de 2005.
[287] En la sentencia C-1153 de 2005, con ocasión del estudio del proyecto de ley de garantías para la elección de Presidente de la República, la Corte reiteró que "*el rol que el Estado debe desempeñar a través de la financiación de las organizaciones políticas y de las campañas electorales es fundamental para el fortalecimiento de la democracia, e hizo énfasis en los múltiples riesgos de la creciente financiación privada de los partidos y movimientos políticos que justifica la necesidad de financiación estatal.*"
[288] Ver, sentencia C-490 de 2011.

431. En cuarto lugar, cabe resaltar que, en la sentencia C-490 de 2011 fue reiterado el criterio jurisprudencial, fijado en las sentencias C-145 de 1994 y C-523 de 2005[289], de acuerdo con el cual existe reserva de ley estatutaria en materia de financiación estatal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, y de las campañas electorales. Con base en la importancia que reviste la inversión de recursos públicos en la actividad política del país y acorde con lo dispuesto por el literal (c) del artículo 152 de la Constitución[290], la Corte manifestó que la financiación estatal, en tanto aspecto central del funcionamiento y régimen de los partidos y movimientos políticos, es una materia que está sometida a reserva de ley estatutaria[291], razón por la cual, no puede el legislador desconocer tal condición al momento de regular la materia[292].

432. En quinto lugar, la Corte al revisar la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 1175 de 2011, mediante el cual se establecen reglas de distribución de la correspondiente apropiación presupuestal para la financiación estatal del funcionamiento de partidos y movimientos políticos, determinó que tal disposición se ajustaba a la Carta, debido a que, entre otras razones, del precepto 109 Superior se derivaba el deber para el Estado de concurrir a la financiación de las referidas organizaciones políticas y la libertad configurativa al legislador para determinar la forma y modo en que se llevará a cabo esta financiación. En este punto, agregó que, de acuerdo con lo manifestado por la jurisprudencia constitucional, "*el establecimiento de porcentajes por parte del legislador, con el fin de determinar las reglas para poder acceder al derecho a la financiación estatal, contribuye a la concreción de los principios de igualdad, transparencia y pluralismo político*"[293].

433. Por último, en lo que atañe a la destinación de los recursos públicos otorgados a los partidos y movimientos políticos, el artículo 18 del estatuto precitado, en términos generales, determina que estos deberán destinarse a

---

[289] En la Sentencia C-523 de 2005, con ocasión del análisis constitucional del Decreto 2207 de 2003, en virtud del cual se regulaba la financiación de las campañas electorales en los departamentos, municipios y distritos, de acuerdo con lo ordenado en el Acto Legislativo 01 de 2003, la Corte indicó que "*la financiación de las campañas electorales era un aspecto central del funcionamiento y régimen de los partidos y movimientos políticos y que, por tanto, era una materia sometida a reserva de ley estatutaria, las cuales deben ser revisadas de manera previa, integral y oficiosa por parte de la Corte Constitucional."*

[290] Constitución Política, art. 151, literal c, prescribe: "*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;* (…)".

[291] En concreto, este Tribunal en la sentencia C-490 de 2011, señaló: "*La jurisprudencia constitucional ha resaltado la enorme relevancia de la financiación con recursos públicos de los partidos y movimientos políticos, así como de las campañas electorales, y por ello ha reiterado que este tema debe ser necesariamente objeto de regulación estatutaria.*"

[292] En punto a la importancia que para la implementación de la democracia tiene la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos, y de las campañas electorales, la Corte en la sentencia C-490 de 2011, reafirmó que: "*en su función de regular el tema de la financiación de las organizaciones políticas y de las campañas electorales,* ***el legislador no puede desconocer (i) la necesidad de regular mediante ley estatutaria este tema****; (ii) la necesidad de determinar las fuentes lícitas de financiación privada; y (iii) la necesaria consagración y regulación de la financiación estatal parcial a las organizaciones políticas y campañas electorales. Lo anterior, por cuanto al existir un expreso mandato constitucional a este respecto, el legislador no puede consagrar disposiciones que la desconozcan, lo cual atentaría contra uno de los elementos y requisitos fundamentales de una democracia constitucional."*(Negrilla fuera del original).

[293] Ver, sentencia C-490 de 2011.

financiar las actividades que realicen para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos, y específicamente, a ciertas finalidades, de conformidad con los planes, programas y proyectos que tengan. Este Tribunal concluyó que dicha regulación era compatible con la Constitución, al considerar que, si bien es cierta la premisa según la cual los actores políticos referidos gozan de cierto grado de autonomía para decidir sobre la destinación de sus recursos (principio de autonomía interna[294]), también lo es que, la naturaleza pública de tales recursos, así como el marco constitucional y legal de la organización y financiación de los partidos políticos, justifican que se impongan requisitos, razonables y proporcionales, a la destinación, máxime, cuando con ello se logra estimular la democratización interna de este tipo de agrupaciones políticas[295].

434. Sobre la base de los fundamentos expuestos en precedencia, la Corte concluye que en el sistema jurídico colombiano, la financiación tanto estatal como privada para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, y de las campañas electorales, es un aspecto que, desde la concepción de la Carta Política de 1991, ha venido siendo fortalecido a diferentes niveles (constitucional, legal y jurisprudencial), a fin de que, en un plano general, se realicen los principios de democracia, participación y pluralismo político, y en uno específico, se elimine o, cuanto menos, se disminuya el riesgo de que se distorsione la voluntad política, por factores contrarios al debate democrático.

435. Por lo demás, evidencia la Corte que del análisis de derecho comparado en sistemas jurídicos definidos bajo la óptica del sistema presidencial, se pueden identificar los siguientes aspectos esenciales en asuntos de financiamiento de la oposición:

Financiación del funcionamiento interno de los partidos	
País	**Modo de financiación**
Argentina	Por concepto de desenvolvimiento institucional, el fondo permanente gira 20% de forma equitativa entre todos los partidos y 80% en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales.
Brasil	1% en partes iguales a todos los partidos con estatuto registrado en el Tribunal Superior Electoral, el 99% restante a los partidos que tengan funcionamiento parlamentario según la ley, en la proporción a los votos obtenidos en la última elección a cámara de diputados, siempre que superen el 5% del censo electoral en votos, y estos estén repartidos en 1/3 de los estados.

[294] A este respecto, en la sentencia C-089 de 1994, la Corte manifestó: "La libertad organizativa interna que la Constitución reconoce a los partidos y movimientos, reafirma la apertura del sistema político en su mismo origen: "En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos" (CP art. 108). **El destino de los ingresos del partido, incluidos los provenientes del apoyo estatal, es un asunto que está gobernado por el principio de libertad interna. La gestión de las finanzas de una organización política está íntimamente ligada a su estrategia y plan de acción y mal puede, por ende, condicionarse desde afuera.** Si el Estado ha decidido, por las razones expuestas, apoyar financieramente la actividad política, ello ha obedecido a los motivos expresados, que son ajenos a un propósito soterrado suyo de controlar el sentido de una variable propia de su manejo interno. Así parezcan a primera vista plausibles los derroteros de gasto que traza la norma, lo cierto es que interviene el Estado en una órbita que le está vedada por la Carta Política" (Negrilla fuera del original)

[295] Ver, sentencia C-490 de 2011.

Financiación del funcionamiento interno de los partidos	
País	**Modo de financiación**
México	Por concepto de actividades ordinarias permanente, el Instituto Federal Electoral multiplica el número de ciudadanos inscritos en el censo electoral, a la fecha de corte julio de cada año, por el 65% del Corterio mínimo vigente para el Distrito Federal, y el resultado de esto constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes. De esta cantidad, el 30% es repartido de manera equitativa entre todos los partidos políticos con representación en alguna de las Cámaras del Congreso y el 70% restante se distribuye según el porcentaje de la votación nacional que hubiese obtenido en la votación de diputados inmediatamente anterior.
Perú	Los partidos que hayan alcanzado representación en el Congreso, tendrán derecho a financiación pública. El monto de la financiación equivale al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso. De estos recursos el 40% se distribuye de manera equitativa entre todos los partidos y el 60% en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido en la elección de representantes al Congreso.

Consideraciones sobre el monto de financiación adicional para el ejercicio de oposición

436. Sobre la base de lo anteriormente expuesto, señala la Corte que el artículo 12 del proyecto de ley regula la financiación adicional para el ejercicio de la oposición, en los siguientes términos:

> "*Se apropiará una partida adicional para el Fondo Nacional de Financiación, equivalente al cinco por ciento (5%) del momento 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 todos ellas.*
>
> *Parágrafo 1º. 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 2º. 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*"

437. Del contenido del inciso primero del artículo 12 del PLE Estatuto de la Oposición sometido a control, se pueden deducir los siguientes preceptos normativos: (i) determina que el Estado deberá apropiar una partida adicional para el Fondo Nacional de Financiación, (ii) consagra que dicha apropiación será equivalente al cinco por ciento (5%) de los recursos que se destinan para el financiamiento del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica; (iii) estipula que dicho monto se destinará a las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional; (iv) prevé que tales organizaciones son las responsables de garantizar que, al interior

de cada una, el manejo de los recursos asignados se haga de acuerdo a los principios constitucionales y legales rectores del Estatuto de Oposición; y (v) establece un criterio de distribución igualitario de los recursos que integran esta partida entre todas las organizaciones políticas declaradas en oposición.

El parágrafo primero de esta norma, es una previsión que contiene una condición, determinando que 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.

Por su parte, el parágrafo segundo de la norma, establece un deber en cabeza de las autoridades competentes consistente en adelantar las medida necesarias para asegurar la financiación en los términos del presente artículo a partir del veinte (20) de julio de 2018.

438. Como concluyó la Corte en el análisis de reserva de ley orgánica, el artículo 12 no viola dicha reserva, por las razones expuestas en los numerales 93 a 99. Por otro lado, observa la Corte que la parte final del inciso primero del artículo 12 establece que los recursos que se apropien para el funcionamiento de las organizaciones políticas en oposición deberán distribuirse en partes iguales entre todos ellas.

439. Frente a este aspecto, el apoderado especial del Departamento Nacional de Planeación, expuso en su intervención que el Consejo Nacional Electoral, mediante la resolución 1424 de 2017, fijó como monto total para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos la suma de $36.193.937.109. Señaló que, si se asume que el presupuesto para el año 2018 se va a mantener, el costo de la financiación de las organizaciones políticas en oposición ascendería, aproximadamente, a $1.800.000.0000, equivalente al 5% fijado por el artículo 12 del PLEEO.

440. En ese contexto, advirtió que el dinero que el Fondo de Financiación de la Política entrega a cada partido, lo hace en función de los votos obtenidos y del nivel de representación que tiene en corporaciones públicas. Sin embargo, la norma bajo revisión decreta que esa partida se distribuirá en partes iguales entre todas las organizaciones declaradas en oposición. Por esa razón, manifiesta que el proyecto de ley debería definir con claridad los criterios de repartición de estos recursos, de manera que se evidencie si todos los partidos de oposición recibirán partes iguales o si el monto dependerá del nivel de representación o de los votos obtenidos. Para el interviniente es necesario prever medidas para evitar que partidos y movimientos políticos que obtengan pocos recursos del Fondo, se declaren en oposición, con el ánimo de obtener recursos adicionales.

441. Con base en los argumentos planteados por el interviniente, corresponde a la Corte resolver lo siguiente: ¿vulneró el legislador estatutario el principio a

la igualdad, al disponer que habrá una partida adicional para el ejercicio de la oposición política, y que la misma se distribuirá en partes iguales entre todas las organizaciones políticas destinatarias de la medida?

442. Al respecto, constata la Corte que el problema jurídico planteado no se agota en el contenido propio del derecho a la igualdad establecido en el artículo 13 Superior. Por lo cual, se encuentra ante una medida cuya constitucionalidad representa una intervención o una injerencia en una norma o posición adscrita *prima facie* al principio de igualdad, en la medida que, frente a la prohibición de discriminación se trata de forma diferente a las organizaciones políticas, frente a aquellas que se declaren en oposición. En este contexto, bajo la luz del principio de igualdad dicho tratamiento diferente a dos destinatarios del mismo derecho, se encontraría prohibido *prima facie*, y como consecuencia procederá la Corte a evidenciar si existen razones que lo justifiquen.

443. Con base en lo anterior, se debe definir el tipo de escrutinio que será aplicado por la Corte en el análisis del juicio de igualdad. Para tal efecto, la doctrina constitucional relevante ha desarrollado los siguientes pasos para su análisis, recordando que en este caso no es suficiente con reconocer los criterios potencialmente discriminatorios a los que hace referencia el inciso 3 del artículo 13 Superior, así como se hace referencia a que el mencionado juicio de proporcionalidad no puede ser aplicado con la misma intensidad en todos los casos. Ello se debe a que, en últimas, en este paso lo que se analiza es si la diferenciación prevista por la medida analizada es o no proporcional[296]. Con fundamento en lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha reconocido tres intensidades que pueden tenerse en cuenta para este análisis, a saber: leve, intermedia y estricta. Las situaciones en las que cada intensidad procede y lo que se analiza en cada una de ellas se describen de forma breve a continuación:

a. Juicio de proporcionalidad débil: este juicio maximiza la separación de poderes y el principio democrático, representando el ámbito de intervención menos intenso del juez constitucional en asuntos de competencia del legislador. En principio, se aplica a eventos en los que no se evidencia que la medida estudiada desarrolla *prima facie*, un trato diferente basado en criterios discriminatorios, sino que existen más razones que lo fundamentan.

b. Juicio de proporcionalidad intermedio: se ha aplicado por la Corte cuando, entre otras, cuando existen razones que indican que un trato diferente intenta desarrollar los deberes de promoción y protección de los menos favorecidos, como lo es vía una acción afirmativa.

c. Juicio de proporcionalidad en sentido estricto: se aplica, en principio, cuando la diferenciación que se estudia utiliza un criterio potencialmente discriminatorio, o en aquellos casos en los que desconoce

[296] Ver, entre muchas otras, sentencia C-093 de 2011, C-673 de 2011 y C-104 de 2016.

los criterios de promoción y protección establecidos por los incisos 2 y 3 del artículo 13 Superior.

444. En cada caso deberá el juez valorar las diferentes razones que concurren para fundamentar la intensidad del juicio, de acuerdo con los criterios jurisprudencialmente establecidos.

445. La intervención del Departamento Nacional de Planeación, aunque no solicita la inexequibilidad de la norma, advierte en ella la presencia de una presunta afectación al principio de igualdad, por el desconocimiento *del mandato de trato diferente.* Ello, en razón a que el artículo 12 del proyecto de ley establece un criterio de distribución paritario de la partida adicional para el ejercicio de la oposición política, sin tener en consideración las marcadas diferencias que existen entre las organizaciones políticas destinatarias de la norma.

446. Para evaluar la constitucionalidad de la parte cuestionada del artículo 12 del proyecto de ley, la Corte tendrá en cuenta la metodología de análisis expuesta en precedencia, a fin de determinar si en el presente caso existe efectivamente un desconocimiento del principio a la igualdad, dando aplicación a un juicio de proporcionalidad en sentido estricto.

447. En cuanto a la legitimidad constitucional de la financiación adicional establecida en el artículo 12 del PLEEO, es preciso señalar que, a pesar de que el artículo 112 de la Carta no reconoce, de manera expresa, a la financiación como derecho o garantía derivada de la oposición política, el legislador estatutario, por mandato de dicho precepto constitucional que lo faculta para reglamentar "*íntegramente*" la materia, concibe a la financiación adicional para las organizaciones políticas declaradas en oposición del Gobierno, como una garantía legalmente instituida para promover el ejercicio de una oposición más eficaz, es decir, aquella que plantea una alternativa política que por su grado de aceptación es susceptible de alcanzar el poder.

448. Estima la Corte que es posible afirmar lo anterior, cuanto menos, por dos razones. En primer lugar, la reforma constitucional realizada al artículo 112 de la Carta, mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, introdujo cambios significativos a fin de fortalecer el concepto de oposición en el sistema político colombiano, entre estos se encuentra el reconocimiento de los derechos que resultan elementales para ejercer una función critica del gobierno, y plantear y desarrollar alternativas políticas al poder. Los derechos a los que se refiere el precepto constitucional precitado, son: (i) el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; (ii) el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; (iii) la réplica en los medios de comunicación. Para partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica, (iv) tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

449. Como se evidencia, la Constitución no reconoce expresamente a la financiación dentro de los derechos o garantías necesarias para la realización de la oposición política, sin embargo, ello no impide que el legislador en ejercicio de la competencia asignada por el artículo 112 Superior, adicione las garantías que considere más adecuadas para fomentar la práctica de una eficiente oposición. Así, por ejemplo, el establecimiento de una garantía de financiación adicional a las organizaciones políticas declaradas en oposición al gobierno, entre otras cosas, puede contribuir a que estas destinen mayores recursos a las actividades relacionadas con la función crítica y de control político sobre las gestiones del gobierno.

450. En segundo lugar, cabe recordar que un Estado democrático la dinámica de la política permite que exista alternancia del poder. Dado que ningún gobierno puede contar con el apoyo de todos los ciudadanos, el papel de las organizaciones políticas que se declaran en oposición, consiste precisamente en representar a los sectores de la sociedad que están inconformes con las gestiones del gobernante de turno. En esa medida, los grupos políticos en oposición, además de ejercer una función crítica y fiscalizadora, concentran sus esfuerzos en proponer alternativas políticas que le permitan conseguir el favor popular necesario para difundir ampliamente sus objeciones y, en consecuencia, acceder al gobierno. Por estos motivos, es razonable que, en un sistema democrático, que no solo tolera, sino que valora la libertad de disentir y criticar la gestión del gobierno, el Estado financie con partidas adicionales a las organizaciones políticas, que estando en oposición, propongan alternativas políticas que consigan la mayor aceptación o acogimiento del pueblo. En efecto, quien presente a la opinión pública una alternativa política que tenga mayor acogida, tendrá en consecuencia más posibilidad de hacer valer las críticas, el disentimiento, la fiscalización y el control político que ejerce sobre el gobierno, simplemente porque su posición va a tener más respaldo popular.

451. En suma, teniendo en cuenta que el fin último de la oposición política es reemplazar a quien está en el poder y, que esto solo puede lograrse si es la alternativa política con mayor aceptación popular, es claro que existe un objetivo constitucional legítimo, y que no es irrazonable o desproporcionado otorgar la financiación adicional a las organizaciones políticas que se declaren en oposición, por lo que es una medida idónea que permite garantizar una oposición eficaz, mediante el fortalecimiento de quien pueda ser una alternativa válida frente a quien está en el gobierno.

<u>Consideraciones sobre el mecanismo de distribución del monto de financiación adicional para el ejercicio de oposición</u>

452. Ahora bien, en cuanto, al monto a ser distribuido, se evidencia una desproporción en el criterio de asignación -en partes iguales- que afecta de manera grave el principio de igualdad, dado que dicho criterio paritario desconoce la relevancia constitucional que tiene la mayor fuerza representativa que pueda tener una organización política en relación con otra. En efecto, dicho

concepto de representatividad contribuye realmente al fortalecimiento de las organizaciones que se han esforzado, de diferentes maneras, por presentar una alternativa política ampliamente aceptada y que le ha significado una superior representación en el escenario político. De esta forma, el criterio de asignación proporcional reconoce la finalidad de la garantía prevista en el artículo 112 Superior, al establecer condiciones para permitir que la oposición pueda constituir una alternativa viable de poder.

453. Como se indicó anteriormente, la legitimidad constitucional de la norma bajo revisión, consiste en garantizar una oposición eficaz que como lo ha manifestado la Corte es aquella que se ejerce por la fuerza política que propone la alternativa política con mayor aceptación popular, que demuestra haber sido acogida por un número considerable de personas y que hace méritos para alcanzar significativos niveles de representación. Tales factores son importantes para alcanzar el propósito de la norma, si se tiene en cuenta que existe una relación directamente proporcional entre el favor popular y la posibilidad de que surtan efectos las críticas, el disentimiento, la fiscalización y el control sobre la gestión del gobierno.

454. Es importante recordar que, por disposición del constituyente y la reforma constitucional introducida mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, la financiación en materia de oposición política no ha sido reconocida como una garantía de rango constitucional que permita la realización de la oposición política (art. 112 de la Carta). La incorporación de esta medida al ordenamiento jurídico obedece a la decisión del legislador estatutario, quien habilitado por la competencia asignada directamente por la Carta, dispuso mediante ley estatutaria que todas las organizaciones declaradas en oposición recibirían recursos públicos adicionales, a los que ya se reciben para su funcionamiento (en el caso de partidos y movimientos políticos con personería jurídica), para que ejerzan oposición política.

455. En este sentido, aunque la asignación de partidas para el ejercicio de la oposición, parece no ser una garantía esencial para desarrollar la función crítica y fiscalizadora de la gestión del gobierno, su creación y regulación sí responde a un objetivo constitucionalmente legítimo, cual es el de fortalecer la democracia a través del suministro de recursos económicos que contribuyan a realizar una oposición más eficaz. La regulación a nivel constitucional del PLE Estatuto de la Oposición y el establecimiento de diversos instrumentos, garantías y derechos políticos en la Constitución[297], ponen de presente que en el modelo de Estado colombiano, regido por principios como la democracia, participación y pluralismo político, la oposición no se agota con garantizar a

[297] La Constitución Política de 1991 consagra diversas garantías asociadas a la oposición, entre las cuales, se encuentran: (i) los mecanismos de democracia directa como el cabildo abierto, referendo, plebiscito, iniciativa legislativa, consultar popular; (ii) regulación constitucional de los partidos y movimientos políticos; (iii) reconocimiento de las garantías a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos; (iv) libertad de afiliación a las organizaciones mencionadas; (v) derecho de las organizaciones sociales a manifestarse y a participar en eventos políticos; (vi) regulación del estatuto de oposición; (vii) financiación mixta de las campañas electorales y del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos; (viii) representación proporcionales mediante el sistema de cuociente electoral, entre muchos otros.

cualquier ciudadano la posibilidad de manifestar su disenso contra el gobierno (libertad de expresión, libertad de prensa, etc.), sino que debe incentivar la proposición de nuevas o mejoradas alternativas políticas que capten la atención de la opinión pública y, en efecto, impacten positivamente en la toma de las decisiones políticas que afectan a todos.

456. Advierte la Corte que lo anterior no es un ideal que desde hace mucho tiempo se ha buscado alcanzar a través de instrumentos normativos[298], y que es posible realizar mediante el otorgamiento de una financiación adicional como medida idónea y necesaria, por cuanto, facilita que las organizaciones políticas en oposición concentren sus esfuerzos en realizar una juiciosa y eficiente función critica, fiscalizadora y de control sobre las gestiones del gobierno, por lo que la afectación del principio de igualdad es menor a las consecuencias que origina el fortalecimiento de los partidos políticos declarados en oposición. Para tal efecto, si bien es cierto que desde una perspectiva teórica la financiación no es una condición esencial, no se puede desconocer que, visto desde la realidad, el patrocinio estatal para el desarrollo de actos de oposición es un elemento de eficacia que contribuye a conseguir dicho fortalecimiento de la oposición, en la medida que permite a los grupos políticos destinar mayores recursos y, por ende, fortalecer las funciones relacionadas con la oposición.

457. Ahora bien, observa la Corte que la incorporación de un criterio de distribución paritario en materia de financiación para el ejercicio de la oposición política, no es idóneo ni necesario, como también resulta desproporcionado para alcanzar el objetivo legítimo constitucional, por las razones que se expondrán en detalle a continuación:

458. En el mismo sentido, la medida escogida por el legislador de -financiar por igual a todas las organizaciones políticas en oposición- no es la más idónea de cara a la obtención del objetivo constitucionalmente legítimo como lo es la realización de una oposición eficaz. En efecto, al establecer un criterio de distribución paritario para el financiamiento de las actividades ligadas a la oposición, lo que hace el legislador estatutario es apoyar de manera insuficiente a la alternativa política que tiene la posibilidad de causar mayores efectos con el ejercicio de la oposición, a la vez que recompensa, sin haber hecho mérito para ello, a la fuerza política que no ha generado o no ha podido generar algún impacto significativo sobre la gestión del gobierno.

459. En opinión de la Corte, la garantía de que una oposición sea eficaz, se logra en mejor medida si las organizaciones políticas declaradas en oposición, propongan alternativas políticas que debido a su grado de acogimiento popular logren potencializar la función crítica y, eventualmente, les permita ser una opción de Gobierno. En una democracia constitucional, ese favor popular se

[298] Con posterioridad a la Carta Política de 1991, por iniciativa legislativa, en su mayoría, y del gobierno de turno, fueron presentados, entre 1992 y 2011, doce (12) proyectos de ley con el fin de reglamentar el Estatuto de Oposición. El primero, proyecto de Ley 44 de 1992 (Gaceta No.57/92), presentado por Manuel Cepeda Vargas y otros, y el último de ellos, proyecto de ley – de 2011 (No radicado), realizado por el entonces Ministro del Interior, German Vargas Lleras.

traduce en la cantidad de votos obtenidos en las contiendas electorales, así como en el número de escaños o curules conseguidos en las corporaciones de elección popular. Por ello, en la medida que la alternativa política vaya consiguiendo mayor aceptación popular, los grupos que la proponen van aumentando en número y, a la vez, incrementan su participación en los espacios donde se decide sobre asuntos de interés público.

460. La consecuencia que se deriva de la anterior situación, es la relativa a que la organización política en oposición acrecienta sus gastos, en materia (i) de funcionamiento, así como, (ii) en el desarrollo de actividades de oposición. Los primeros, por ejemplo, en el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, son asumidos con recursos estatales bajo un criterio de distribución proporcional al grado de representación (Ley 1475 de 2011), mientras que respecto de los segundos, pretende la disposición bajo revisión que sean sufragados por el Estado, sin consideración del principio de representatividad. Observa la Corte que, en materia de gasto de actividades relacionadas con la oposición, el criterio de distribución de recursos incorporado por la norma no resulta eficiente a la luz de la finalidad buscada, debido a que termina patrocinando a quien no ha invertido en el desarrollo de actos de oposición, en la misma proporción que a quien sí ha destinado mayores esfuerzos para el ejercicio de una función crítica y fiscalizadora de las actuaciones del Gobierno, logrando con ello mayores índices de representación. Cabe recordar que el propósito de la norma es garantizar una oposición eficaz, más no fomentar grupos políticos que, a pesar de que se declaran en oposición, no logran el apoyo popular, no demuestran resultados o, simplemente, se mantienen en la sombra a la expectativa de recibir algún beneficio, sin llegar a constituirse en una verdadera alternativa de poder.

461. En punto al reconocimiento de prerrogativas o medidas económicas a los grupos participantes en el debate político, la prevalencia del principio democrático en el Estado constitucional de Derecho, indica que el apoyo o favor popular puede ser un criterio a tener en cuenta para la asignación de recursos públicos. Así, por ejemplo, se puede colegir de los criterios de distribución previstos por el legislador en el artículo 17 de la Ley 1475 de 2011 en materia de financiación para el funcionamiento de partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y de la decisión adoptada por la Corte, en el sentido de declarar exequible dicha disposición, mediante la sentencia C-490 de 2011.

462. En esa dirección, cabe resaltar que, la existencia de la relación entre el apoyo o favor popular obtenido por las organizaciones políticas en las competencias electorales y el impacto o influencia que estos grupos puedan generar al fiscalizar las actuaciones del gobierno, es proporcional, ya que el grado de realización del objetivo de fomentar la oposición política es mayor a la afectación al principio de igualdad, por cuanto, permite crear incentivos y fomentar que la alternativa política más aceptada por el conglomerado garantizando así una oposición eficaz. Por lo cual, la Corte declarará la

inexequibilidad de la expresión en partes iguales contenida en el artículo 12 bajo estudio.

463. Frente a la inexequibilidad de la expresión normativa analizada, la Corte estima necesario integrar a la disposición analizada el componente que remplace adecuadamente al que fue eliminado. Lo anterior, por cuanto la exclusión del ordenamiento jurídico del criterio de distribución paritario de los recursos para el ejercicio de la oposición, crea un vacío que, de no llenarse inmediatamente, impediría que se realice la importante finalidad de la norma, es decir garantizar una oposición eficaz. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esto encuentra fundamento en los artículos 2, 4 y 241 de la Constitución y en los principios de efectividad y conservación del derecho.

464. Para la Corte, el criterio de distribución de recursos que se debe incorporar a la norma es, únicamente, la proporcionalidad. Ello, en razón a que, como fue explicado anteriormente, existe una relación entre el apoyo popular que obtengan las organizaciones políticas en oposición y la posibilidad de que sus actos de crítica, fiscalización, disenso y control sobre la gestión del Gobierno, impacten favorablemente y en mayor medida las decisiones que se adoptan en los asuntos que interesan a todos. En el caso concreto, el criterio de asignación proporcional resulta ser el mecanismo más idóneo para lograr la oposición eficaz, comoquiera que: (i) reconoce las marcadas diferencias entre las diversas organizaciones políticas que se pueden declarar en oposición; (ii) fortalece a quien se ha esforzado, de diferentes formas, por presentar una alternativa política ampliamente aceptada por las mayorías y que le ha significado mayor representación en el escenario político; (iii) no patrocina a quien, a pesar de haberse declarado en oposición, no aporta al debate democrático, por mantener actitud complaciente y pasiva; (iv) incentiva a que la diversas fuerzas políticas habilitadas para ejercer oposición concentren sus esfuerzos en mejorar el diseño de sus propuestas; y (v) se armoniza con otros campos de la política en los que el legislador ha previsto, igualmente, la aplicación de un criterio de distribución proporcional de recursos, como se evidencia en el mismo artículo 112 Superior.

465. Ahora bien, expuestos los fundamentos que justifican la incorporación de una regla de distribución proporcional al artículo 12 del PLEEO, es preciso determinar el aspecto respecto del cual se va a aplicar el criterio de proporcionalidad, para efectuar la entrega de los recursos a las organizaciones políticas en oposición al Gobierno. Para ello, consciente de la competencia que le fue atribuida al legislador para regular el tema de montos y reglas de distribución de recursos en asuntos relacionados con el funcionamiento de partidos y movimientos políticos con personería jurídica, la Corte considera que la forma como se debe llenar el vacío es recurriendo al criterio que el legislador introdujo en la Ley 1475 de 2011, para una materia directamente relacionada con la financiación de organizaciones políticas, que fue implementada mediante una norma de igual jerarquía a la que es objeto de revisión y que es compatible con el principio de igualdad, si se tiene en cuenta la naturaleza de las diversas

organizaciones políticas destinatarias de la medida[299]. Por lo anterior, la disposición deberá ser interpretada en el sentido de que las partidas serán distribuidas bajo un criterio de proporcionalidad y con sujeción a las reglas de distribución estipuladas por el legislador estatutario en el artículo 17 de la Ley 1475 de 2011.

(vi) *Decisiones sobre su constitucionalidad*

466. Por los fundamentos expuestos con antelación, la Corte declarará exequible el artículo 12 del PLEEO, salvo la expresión "*en partes iguales"* contenida en el inciso primero (1º) del mencionado artículo 12 que se declara inexequible y, en su lugar, la sustituirá por la expresión "*de manera proporcional*". Este criterio de proporcionalidad deberá interpretarse conforme a las reglas fijadas en el artículo 17 de la Ley 1475 de 2011.

c. Artículos 13, 14 y 15: Problemas jurídicos, consideraciones de la Corte, decisiones sobre su constitucionalidad

(i) *Artículos 13, 14 y 15:*

> "*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*

[299] Ley 1475 de 2011, art. 17, prescribe: "*De la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos. El Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, por conducto del Fondo Nacional de Financiación Política, de conformidad con las siguientes reglas de distribución de la correspondiente apropiación presupuestal: 1. El diez por ciento (10%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos con personería jurídica. 2. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes. 3. El cuarenta por ciento (40%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República. 4. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales. 5. El diez por ciento (10%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales. 6. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas. 7. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas*."

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 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".

(ii) *Intervenciones*

- *Intervenciones de organizaciones internacionales*

467. Por su parte, en cuanto a los derechos que desarrollan de manera específica el artículo 112 de la Constitución, señalan que los artículos 13, 14 y

15, que se refieren al acceso a los medios de comunicación, persiguen fines constitucionales, estando amparados por el equilibrio informativo que debe orientar la actividad política. Adicionalmente, afirma la interviniente que la disposición que regula el derecho de réplica debe ser declarada exequible. De acuerdo con el interviniente, es un medio de defensa del buen nombre de las organizaciones políticas en oposición, así como un contrapeso al gobierno.

(iii) *Concepto de la Procuraduría General de la Nación*

468. La Procuraduría sostiene que los artículos 13, 14, 15, 17, 21 y 26 del PLE Estatuto de la Oposición, acerca del empleo de los medios de comunicación por parte de las organizaciones políticas independientes y en oposición, desarrollan los artículos 111, 112 y 152 de la Constitución. Para justificar su afirmación, expone la Procuraduría lo siguiente: "*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 espectro electromagnético es un bien público […] y debe haber igualdad de oportunidades en el acceso a este bien, a través del cual se prestan los servicios de telecomunicaciones*".

469. Indica que es indispensable, en todo caso, que en la apertura de espacios de comunicación privados que usen el espectro electromagnético a las agrupaciones políticas no puede ser desproporcionada ni violatoria del derecho a la libertad de fundar medios de comunicación. En su criterio, esta limitación es cumplida por las disposiciones analizadas, pues el artículo 17 del PLE Estatuto de la Oposición aclara que debe respetarse la libertad de los noticieros o espacios de opinión cuando las agrupaciones en oposición ejerzan su derecho de réplica.

470. Para la Procuraduría, las competencias otorgadas al Consejo Nacional Electoral en los artículos 2, 6, 9, 13, 14, 15, 28 y 32 son constitucionales porque se encuentran en el marco de lo dispuesto por los artículos 152 y 265 de la Constitución. Al respecto, explica que el artículo 265 de la Constitución, al referirse al Consejo Nacional Electoral, establece de manera expresa una serie de funciones y agrega que también podrá desempeñar aquellas funciones que le confiera la ley, disposición que precisamente fue desarrollada por el PLE Estatuto de la Oposición.

(iv) *Problemas jurídicos*

471. Le corresponde a la Corte analizar si los artículos 13 a 15 bajo estudio, se ajustan o no a los mandatos constitucionales, incluyendo pero sin limitarse a analizar si ¿Puede el Consejo Electoral ejercer las funciones que se le asignan, como por ejemplo reglamentar la materia en acceso de medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético (Art. 265 CP)?, ¿En cuanto al costo de los espacios a ser asumido con cargo al

Presupuesto General de la Nación, se vulneran los principios presupuestales previstos en los arts. 341 y ss. de la Carta Política?

(v) *Consideraciones de la Corte*

472. Artículo 13, 14 y 15 -Acceso a medios de comunicación por parte de las organizaciones políticas declaradas en oposición: Respecto del acceso a los medios de comunicación social del Estado y los que hagan uso del espectro electromagnético, determina el PLEEO que sin perjuicio de los espacios institucionales para la divulgación 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 dichos medios de comunicación. Así mismo, se concede el acceso a medios de comunicación en la instalación de las sesiones del Congreso por parte del Presidente de la República, y en aquellos eventos en que el Presidente de la República haga alocuciones oficiales en medios de comunicación que usan el espectro. De esta forma, se ve con claridad que el PLEEO otorga dicha garantía de acceso, no solo respecto a los medios de comunicación del Estado, sino también respecto de particulares que hagan uso del espectro electromagnético.

473. Al respecto, teniendo en cuenta los precedentes jurisprudenciales en la materia[300], constata la Corte que los artículos mencionados no se oponen o contrarían de forma alguna la garantía constitucional que ampara los derechos contractuales adquiridos con justo título por los concesionarios de los espacios públicos de televisión o radio, así como de aquellos que hagan uso del espectro electromagnético, teniendo en cuenta que: (i) el espectro electromagnético es de propiedad pública; (ii) el interés privado debe ceder al interés social[301]; y (iii) la Constitución Política asigna a los medios de comunicación una función social, tal como lo prevé en el artículo 20 de la Carta, por lo cual, en desarrollo de la misma, aquellos deberán ceder al interés general cuando los espacios que manejan se requieran para satisfacerlo, como ocurre cuando la opinión pública debe ser informada sobre los programas de gobierno. Lo anterior, aunado al hecho que el acceso a medios de comunicación por parte de la oposición, tal como ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional y el derecho comparado, es esencial para dar prevalencia a los principios de democracia participativa y pluralista sobre los cuales se funda el Estado de Derecho.

474. Así, en reciente jurisprudencia la Corte al declarar la exequibilidad de los literales (d), (e) y (f) del artículo 5 del Proyecto de Ley Estatutaria No. 94/15

[300] Ver, sentencia C-1153 de 2005.

[301] Al respecto, la sentencia C-1153 de 2005 señaló que "*[l]a Corte no considera que la reserva de estos espacios quebrante los derechos de los concesionarios, pues, amén de que la facultad general de gestión y administración del espectro está reservada al Estado, la finalidad que inspira las transmisiones políticas se encamina a la satisfacción del interés general. A lo anterior se suma que la Corte Constitucional no considera desproporcionada la provisión de los espacios asignados a las campañas políticas, ya que, además de que dicha transmisión no es permanente, sino que se restringe al espacio total de un mes - entre los 60 y los 8 días anteriores a las elecciones -, la misma ocupa pocos minutos de los horarios privilegiados, triple A y mayor audiencia en radio*".

Senado – 156/15 Cámara *"por la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*", los cuales establecieron la concesión gratuita de 5 minutos diarios en espacio *prime time* en radio comercial, comunitaria y canales de televisión públicos y privados para la divulgación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la Corte consideró que existía "*[u]na necesidad imperiosa que justifica que se establezcan concesiones gratuitas en los medios de comunicación, como la radiodifusión y la televisión*", y que la medida no era excesivamente estricta ni severa, considerando que *"no existe lugar a un uso abusivo de los espacios de divulgación por parte del Gobierno Nacional, pues la norma establece claramente las condiciones en las que se dará la concesión, esto es máximo por cinco minutos diarios en horario prime time",* por lo que concluyó que *"las normas no son excesivamente restrictivas, ni severas, pues el medio establecido es imprescindible para cumplir con la finalidad de la norma y resulta la medida menos restrictiva al ejercicio de la libertad de prensa, información y expresión. Lo anterior dado el poder informativo que tienen los servicios radiodifusores y la televisión; y que, como se analizó previamente la medida no constituye censura, ni una expropiación sin indemnización; así como tampoco viola el derecho a la igualdad*".

475. Finalmente, sobre este particular, resalta la Corte que la importancia del acceso a los medios de comunicación por parte de la oposición política, ha sido reconocida como esencial en el derecho comparado , para garantizar el principio democrático, y en países latinoamericanos dicho derecho ha sido regulado en los siguientes términos:

Acceso a medios de comunicación	
País	**Mecanismos de garantizar acceso a medios**
Argentina	Todos los servicios de comunicación están obligados a ceder el 10% del tiempo total de programación para fines electorales. Frente a las elecciones primarias, el 50% del espacio se tribuirá por parte iguales entre los partidos que oficialicen precandidatos y el 50% restante en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la categoría de diputados nacionales. En caso de segunda vuelta electoral en la elección de Presidente y Vicepresidente, las fórmulas participantes recibirán el equivalente al 50% de los espacios recibidos por el partido político que más espacios hubiera obtenido en la primera vuelta. Los partidos políticos y sus candidatos no podrán, en ningún momento, contratar o adquirir, por sí o por terceros, espacios en cualquier modalidad de radio o televisión para promoción con fines electorales. Asimismo, las emisoras de radio y canales de televisión, no pueden emitir publicidad que no sea la distribuida y autorizada por el Ministerio del Interior.
Brasil	La Ley 12.034 de 2009 prohíbe la publicidad política pagada establece que ésta sólo puede transmitirse entre las 7:30 y 10:00 p.m., con unos fines precisos establecidos por la ley, so pena de que se le suspenda la transmisión. En periodos electorales el acceso a medios depende de la representatividad del partido político, y en el periodo entre elecciones el acceso es igualitario, teniendo posibilidad de acceder a todos los medios, públicos y privados, con el fin de informar a los electores de su trabajo parlamentario.

Acceso a medios de comunicación	
País	**Mecanismos de garantizar acceso a medios**
México	Se prohíbe que los partidos, precandidatos y candidatos contraten publicidad, ya que el acceso a radio y televisión se hará de manera gratuita. El Instituto Federal Electoral tendrá derecho, desde el periodo prelectoral hasta el día de elecciones, a 48 minutos diarios de televisión y radio que distribuirá por horas, a razón de dos o tres minutos por hora, dando prelación a los horarios con mayor audiencia. Estos 48 minutos son distribuidos entre los partidos políticos de la siguiente manera: 7 minutos para publicidad institucional del Instituto Federal Electoral y de los 41 minutos restantes, el 30% por igual entre todos los partidos políticos, y 70% entre los partidos según el número de votos obtenidos en las últimas elecciones a diputados.
Perú	El acceso a medios de comunicación públicos y privados de manera gratuita se da en el periodo electoral (desde un mes hasta dos días antes de elecciones), en la franja de 7:00 p.m. a 10:00 p.m. La distribución del tiempo se da en un 50% de manera igualitaria entre todos los partidos políticos con candidatos inscritos en el proceso electoral y 50% de manera proporcional a la representación con la que cuenta cada partido político en el Congreso. El acceso a medios de comunicación en periodos no electorales está limitado a los medios de comunicación estatales, otorgando mensualmente 5 minutos a cada partido político con representación en el Congreso.

476. Con base en lo anterior, es dado concluir que el denominado derecho de antena en radio y televisión y de espacio en prensa, referido a los medios de comunicación del Estado, permiten que la actividad crítica y fiscalizadora de la oposición pueda tener como destinaria la opinión pública y, de este modo, generar un efecto real en el control del poder político. Si se le privara de los medios masivos de comunicación, se aumentarían en un grado superlativo las dificultades que enfrentaría la oposición para hacer efectivo su derecho de crítica y disentimiento, pues si su discurso político o su denuncia no llega al ciudadano difícilmente puede ser efectiva, en cuyo caso el poder de la mayoría traducido en posiciones directivas en el gobierno y la administración se expandiría peligrosamente a costa de la democracia y del mismo principio de división de poderes[302]. El derecho de acceso a los medios de comunicación social que la norma regula se encuentra establecido directamente por la Constitución. Además de esta consideración, encuentra la Corte que la norma analizada es constitucional en cuanto sujeta la confrontación política entre las distintas fuerzas a unas reglas mínimas de igualdad y equilibrio.

477. Por lo demás, el artículo 15 del PLEEO establece que la opción de realizar alocuciones oficiales en medios de comunicación en casos de alocuciones presidenciales tendrá un límite de tres veces al año. Sobre dicho límite, no encuentra la Corte reproche alguno de constitucionalidad, al encontrarse dicho límite dentro del amplio margen de configuración del legislador. En este mismo sentido, el legislador estatutario encontró justificada dicha limitación, en tanto "*el espectro del deber del Jefe de Estado de mantener informado a los ciudadanos y de difundir las posturas oficiales es mayor que lo que corresponde a la legítima contradicción política; e incluso, en muchas ocasiones hace*

[302] Ver, Gaceta del Congreso No. 32, Pág. 10 y 11.

referencia a temas de trascendencia nacional en donde no resulta oportuno ni procedente la contradicción, como podrían ser los relativos a calamidades públicas"[303].

478. Con base en lo anteriormente expuesto, reconoce la Corte la importancia de permitir el acceso a medios de comunicación en los términos señalados en los artículos 13, 14 y 15, por lo cual se considera que los mismos preceptos se ajustan a los mandatos constitucionales.

479. Artículo 13, inciso 1º y literal (h), Artículo 14 (parágrafo), Artículo 15 (parágrafo): Ahora bien, en cuanto al mecanismo para acceder a los medios de comunicación, en las oportunidades previstas en el PLEEO, disponen los mencionados artículos que le corresponde a la Autoridad Electoral reglamentar la materia, así como las condiciones en que el derecho puede extenderse a nivel territorial. Sobre este aspecto particular, estima la Corte que los mencionados preceptos no implican un traslado de la función reglamentaria de la rama ejecutiva del poder público a favor de la Autoridad Electoral (actualmente, Consejo Nacional Electoral). Cabe resaltar que, el artículo 112 Superior consagra expresamente como uno de los derechos que se le concederá a las organizaciones políticas que se declaren en oposición, el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético, de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores.

480. En cumplimiento de dicho mandato constitucional, así como la labor de establecer una ley integral para el ejercicio de la oposición, el legislador estatutario dentro de su libertad de configuración, designó a la Autoridad Electoral la potestad de reglamentar la materia. Al respecto, constata la Corte que una interpretación estricta de la facultad reglamentaria del Consejo Electoral de acuerdo con el texto consagrado en la Constitución llevaría a concluir que los apartes de los artículos 13, 14 y 15 del PLEEO serían inconstitucionales, en cuanto otorgan al Consejo Electoral la facultad de reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos de oposición en los medios de comunicación privados, excediendo esta función el alcance de la facultad reglamentaria que la propia Constitución atribuye al Consejo Electoral.

481. En efecto, tal como se expresó en la Sentencia C-805 de 2001, la potestad reglamentaria se concreta en la expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley, y está atribuida, en principio, al Presidente de la República, sin necesidad de que la ley lo determine así en cada caso. A su vez, en la Sentencia C-384 de 2003, la Corte puso de presente que *"excepcionalmente, y por disposición constitucional, existe un sistema de reglamentación especial respecto de ciertas materias y para determinados órganos constitucionales, al margen de la potestad*

[303] Ver, Gaceta del Congreso No. 32, Pág. 11.

reglamentaria del Presidente de la República. Tal es el caso del Consejo Superior de la Judicatura, de la Junta Directiva del Banco de la República, del Consejo Nacional Electoral y de la Contraloría General de la República." Esto es, en materia de potestad reglamentaria existe una cláusula general de competencia en cabeza del Presidente de la República, pero la Constitución ha previsto, de manera excepcional, facultades de reglamentación en otros órganos constitucionales. Esas facultades especiales de reglamentación, ha dicho la Corte, encuentran su fundamento en la autonomía constitucional que tienen ciertos órganos, y están limitadas, materialmente, por el contenido de la función a cuyo desarrollo autónomo atienden y, formalmente, por las previsiones que la Constitución haya hecho sobre el particular.

482. El artículo 265 de la Constitución Política solo da a la Autoridad Electoral (antes, Consejo Nacional Electoral) la facultad para reglamentar "*[l]a participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social del Estado*". Sobre el particular, la Corte en la sentencia C-1081 de 2005 reconoció que:

> "*Por disposición expresa del artículo 265 de la Constitución Política, el Consejo Nacional Electoral goza de cierta potestad de regulación en materias propias de su competencia. Del texto de la norma constitucional se desprende que existe un ámbito de competencia que es propia del Consejo Nacional Electoral y que tiene fuente permanente y directa en la Carta Política, tal como ocurre para otras autoridades del Estado en las materias pertinentes a sus funciones. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha interpretado el artículo 265 como fuente de potestades de regulación en cabeza del Consejo Nacional Electoral, advirtiendo que dicha potestad se limita a la expedición de normas de naturaleza operativa y administrativa, destinadas a regular los temas propios de su competencia. Entendido así que el Consejo Nacional Electoral está investido por derecho propio de ciertas competencias de regulación, es posible entender también que las facultades conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2003 son facultades extraordinarias, excepcionales y de interpretación restringida, que se confieren no ya para desarrollar aspectos administrativos, subordinados y de mero detalle sobre la organización electoral, sino asuntos de rango de ley estatutaria. Ahora bien, tratándose de facultades excepcionales para proferir una reglamentación constitucional materialmente estatutaria, las competencias conferidas al Consejo Nacional Electoral por el constituyente derivado deben ser de interpretación restringida. Por ello, entiende la Corte, deben estimarse otorgadas para desarrollar exclusivamente las materias reguladas por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003, y no la íntegra reforma constitucional contenida en dicho Acto*".

483. Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el Congreso puede atribuir la potestad reglamentaria por vía legal a organismos y autoridades distintas al Presidente, en los casos en los cuales "*sólo así es posible garantizar la efectividad de la norma jurídica que produce el legislador*"[304]. A la luz de lo anteriormente expuesto, consta la Corte que los artículos 13, 14 y 15 bajo examen se ajustan a los mandatos constitucionales pues, al tratarse de la función de reglamentar garantías para los movimientos y partidos que se

[304] Ver, sentencia C-350 de 1997.

declaren en oposición al gobierno, su utilidad se vería obviamente menoscabada si la reglamentación de las mismas quedase sujeta a la potestad del Presidente de la República. Ahora bien, algunas de las asignaciones de espacios en medios de comunicación, podría entenderse que deben otorgarse durante la instalación de las sesiones del Congreso que tendrán lugar en el 2018, así como en alocuciones presidenciales que tengan lugar de forma previa a la entrada en vigencia de la ley y a la fecha en la que ocurra la inscripción de la declaración política, esto es, anteriores al 7 de setiembre de 2018. Al respecto, la Corte no encuentra reproche de constitucionalidad alguno, y se hace referencia al análisis de materialidad que se realizó en los artículos 6 y 9 del PLEEO, específicamente, en donde se dispone que los derechos previstos en el PLE Estatuto de la Oposición sólo se harán exigibles a partir de la inscripción (art. 9 PLEEO), y dicha declaración política debe realizarse dentro del mes siguiente al inicio del Gobierno (art. 6 PLEEO). Lo anterior, no obsta para que la Autoridad Electoral emplee sus mejores y mayores esfuerzos en la pronta adopción de la reglamentación necesaria para la efectiva materialización del beneficio de acceso a medios de comunicación por parte de la oposición política, y que dicha reglamentación como es natural deberá respetar los derechos adquiridos de los concesionarios de televisión.

484. Artículo 13, literal (e): En el mencionado literal el PLEEO establece que, el costo de los espacios será asumido con cargo al Presupuesto General de la Nación, para lo cual se apropiarán anualmente las partidas necesarias. En relación con este asunto, se remite la Corte al análisis de reserva de ley que se realizó en los numerales 93 a 99 de esta sentencia. Adicionalmente, agrega la Corte que en el informe de impacto fiscal remitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se constata que todas las medidas específicas contenidas en el PLEEO son consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y con la Regla Fiscal, por lo cual no encuentra la Corte reproche alguno de constitucionalidad.

(vi) *Decisiones sobre su constitucionalidad*

485. Con fundamento en los mencionados criterios, la Corte no encuentra reproche constitucional alguno respecto de los artículos 13, 14 y 15, los cuales serán declarados exequibles por la Corte.

d. Artículo 16: Problemas jurídicos, consideraciones de la Corte, decisiones sobre su constitucionalidad

(i) *Artículo 16*

"*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".

(ii) *Intervenciones*

- *Intervenciones de organizaciones internacionales*

486. En cuanto al artículo 16 del proyecto de ley, el NIMD considera necesario que la Corte precise si éste debe ser interpretado de forma tal que el acceso a la información y documentación oficial se encuentra sometido a las restricciones de las que trata el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 1755 de 2015, pues en su redacción no se hace referencia a restricciones sobre información y documentos reservados.

- *Intervenciones ciudadanas*

487. La MOE considera que es un requisito para el ejercicio de la oposición política la información pronta y oportuna de las acciones y políticas que desarrolla el gobierno. Por ello, sugieren fijar el establecimiento de términos diferenciados de acceso a la información y documentación oficial –manteniendo las reservas existentes-, para ello sugieren un plazo de 5 días siguientes a la presentación de la solicitud; a su vez, proponen que en caso de negación de la información que no tenga obedezca a razones de reserva legal y constitucional, se deben crear procedimientos administrativos ante la autoridad electoral.

(iii) *Problemas jurídicos*

488. Considera la Corte que para analizar la constitucionalidad del artículo 16 del PLE Estatuto de la Oposición es pertinente abordar los siguientes problemas jurídicos: ¿Se ajusta el PLE Estatuto de la Oposición a lo previsto en los artículos 20 y 74 de la Constitución y en normas del bloque de constitucionalidad en materia del derecho de acceso a la información?, ¿Cuál es la relación entre el acceso a la información y documentación oficial, por un lado, con los niveles de reserva de la información, por otro lado?, ¿Afecta o genera instrumentos de control político adicionales a los previstos, o modifica lo dispuesto en el artículo 258 de la Ley 5ª de 1992?

(iv) *Consideraciones de la Corte*

489. De acuerdo con el artículo 11 del PLE Estatuto de la Oposición, otro de los derechos de las agrupaciones políticas en oposición es el de acceder a la información y documentación oficial. Este derecho es desarrollado en el artículo 16 del proyecto, el cual establece que esas agrupaciones tendrán derecho a que se les facilite el acceso a información y documentación oficial con celeridad, "*dentro de los cinco (5) días siguientes a la presentación de la solicitud*". Especifica esa misma norma, en el parágrafo, que lo allí establecido no se opone a lo previsto en el artículo 258 de la Ley 5ª de 1992. Esta última norma dispone que la facultad de solicitar información hace parte del ejercicio de control

político de los congresistas, y señala que debe ser atendida dentro de los cinco (5) días siguientes a su solicitud.

490. Para resolver sobre la constitucionalidad de este derecho de las organizaciones políticas declaradas en oposición, procederá la Corte a recordar sus pronunciamientos en materia de acceso a la información pública como manifestación y condición del ejercicio de control político, para luego pronunciarse en concreto sobre el asunto estudiado.

491. El derecho de acceso a la información está atado a la libertad de expresión. Así lo reconoce el artículo 20 de la Constitución, el cual hace referencia a la facultad de todas las personas de expresar sus ideas y de "*recibir información veraz e imparcial*". Así también lo establecen tratados internacionales sobre derechos humanos que, en virtud del artículo 93.2 de la Constitución, hacen parte del bloque de constitucionalidad. Entre ellos, cabe mencionar el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establecen el derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole.

492. A su vez, la Constitución establece, en su artículo 23, un mecanismo destinado a dar cumplimiento a este derecho, como lo es la facultad reconocida a favor de todas las personas de "*presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución*". A su vez, de manera más específica, también protege, en el artículo 74, el acceso a documentación pública, al señalar que "*[t]odas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley*"[305]. Además, tal como lo ha puesto de presente la Corte con anterioridad, estos dos derechos pueden ser entendidos como la concreción la publicidad de las actuaciones públicas, el cual constituye uno de los principios rectores de la actuación de la administración (según lo establece el artículo 209 de la Constitución)[306].

493. La importancia del derecho de acceso a la documentación oficial en el ejercicio de la política fue tenida en cuenta por el constituyente, el cual incluyó en el artículo 112 de la Constitución como uno de los derechos mínimos de la oposición el acceso a la información y a la documentación oficial.

494. La Corte Constitucional ha afirmado que el derecho a acceder a la información juega un papel fundamental dentro de un régimen democrático, por cuanto permite ejercer un verdadero control sobre quienes detentan el poder. En este sentido, es una condición de existencia de una sociedad democrática, y su efectiva vigencia cualifica un régimen democrático. En este sentido, la Corte ha

[305] En ese sentido, la Corte en sentencia T-181 de 2014, manifestó: "(…) el artículo 74 de la Carta Política establece que todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, al mismo tiempo que advierte que pueden existir restricciones a ese derecho de acceso a la información en los casos que establezca la ley. Esta prerrogativa permite la satisfacción de los principios a la transparencia y publicidad de la gestión pública, los cuales deben imperar en un ordenamiento constitucional y democrático, para combatir y eliminar los actos de corrupción derivados del abuso del poder y la malversación de los recursos públicos."

[306] Ver, sentencia T-558 de 2012.

hecho suyas las consideraciones de distintos organismos internacionales de protección de derechos humanos, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual ha señalado lo siguiente:

> "*La falta de participación de la sociedad en el conocimiento de información que los afectaría directamente impide el desarrollo amplio de sociedades democráticas exacerbando posibles conductas corruptas dentro de la gestión gubernamental y promoviendo políticas de intolerancia y discriminación. La inclusión de todos los sectores de la sociedad en los procesos de comunicación, decisión y desarrollo es fundamental para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño de políticas y en la toma de decisiones*"[307].

495. Debido a la especial relación que existe entre el derecho de acceso a la información pública y el ejercicio de la democracia participativa, la Corte le ha dado un carácter prevalente al acceso a la información, el cual se concreta en distintas reglas jurisprudenciales establecidas con el propósito de garantizar la efectiva vigencia de este derecho. Tales reglas fueron sistematizadas en la sentencia C-274 de 2013 y expresadas en los siguientes principios rectores del derecho de acceso a la información pública:

> "*1. Máxima divulgación, lo cual implica que el derecho de acceso a la información debe ser sometido a un régimen limitado de excepciones.*
>
> *2. Acceso a la información es la regla y el secreto la excepción, toda vez que como todo derecho no es absoluto, pero sus limitaciones deben ser excepcionales, previstas por la ley, tener objetivos legítimos, ser necesarias, con estricta proporcionalidad y de interpretación restrictiva.*
>
> *3. Carga probatoria a cargo del Estado respecto de la compatibilidad de las limitaciones con las condiciones y requisitos que debe cumplir la reserva.*
>
> *4. Preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o de falta de regulación.*
>
> *5. Buena fe en la actuación de las autoridades obligadas por este derecho, de tal manera que contribuya a lograr los fines que persigue, su estricto cumplimiento, promuevan una cultura de transparencia de la gestión pública y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional*".

496. Ahora bien, la Corte ha tenido oportunidad de pronunciarse, de manera más específica, sobre la importancia del acceso a información pública por parte de determinados funcionarios públicos. Al respecto, es particularmente relevante la sentencia C-386 de 1996, en la que la Corte analizó la constitucionalidad de algunos apartes del artículo 258 de la Ley 5ª de 1992. Esta disposición establece el derecho de los congresistas a recibir información pública de manera expedita (esto es, dentro de los cinco días siguientes a la

---

[307] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe del año 2001 de la Relatoría de la CIDH para la Libertad de Expresión*, Capítulo III, párrafo 14, citada en la sentencia C-872 de 2003. Se incluye su cita exclusivamente para fines de interpretación, no se entiende que dicho informe haga parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

solicitud), y agregaba que el incumplimiento de lo allí previsto tendría como consecuencia la designación de un agente especial de la Procuraduría General de la Nación para que la cámara respectiva pudiera analizar si declaraba la omisión del funcionario responsable como mala conducta.

497. En la mencionada sentencia, la Corte consideró que el acceso a los documentos públicos era de especial importancia para el efectivo ejercicio del control político, el cual es una de las funciones principales del Congreso de la República, tal como lo reconoce el artículo 114 de la Constitución. Pero, a su vez, manifestó la Corte que la facultad de acceso a documentos públicos tenía ciertos límites. Por ejemplo, destacó que "*el Congreso no puede invocar su función de control político -que se ejerce sobre el Gobierno y la administración (CP art. 114)- para interferir en la actividad judicial, citar a los jueces o exigir informes de los mismos*", pues de lo contrario estaría desconociendo la autonomía e independencia de la Rama Judicial, en contradicción con el artículo 113 de la Constitución. En consecuencia, consideró la Corte necesario precisar que el control político que ejercen los congresistas en aplicación del artículo 258 de la Ley 5ª de 1992 "*debe respetar no sólo los derechos de las personas sino la estructura orgánica del Estado, por lo cual la propia Carta determina que es un control político sobre el Gobierno y la administración*".

498. Del anterior recuento jurisprudencial, puede apreciarse que la Corte ha destacado la existencia de una conexión estrecha entre el acceso a la información pública y la democracia participativa, considerando que el primero permite ejercer un control político activo por parte de los ciudadanos, sujeto a los límites y reservas establecidas en las normas aplicables. También ha destacado que es una condición necesaria para el ejercicio del control político que ejercen los congresistas, por lo que ha reconocido su importancia, aunque advirtiendo que existen limitaciones razonables al ejercicio de ese derecho, limitaciones que vienen dadas, por ejemplo, por la estructura del Estado colombiano o por la protección de los derechos de las personas.

499. Por lo demás, del análisis de derecho comparado realizado por la Corte, se evidencian los siguientes componentes esenciales de la garantía de acceso a la información:

Acceso a la información	
País	**Mecanismos de acceso a información**
Argentina	El artículo 38 de la Constitución argentina garantiza el acceso a la información estatal por parte de los partidos políticos. Esto implica que los órganos gubernamentales están obligados a brindar a los partidos políticos toda la información que les sea solicitada en debida forma.
Brasil	No existe regulación que garantice de manera específica el acceso a información gubernamental por parte de los partidos políticos.
México	La ley federal de transparencia y acceso a la información pública obliga a todas las dependencias federales a publicitar de manera oficiosa información general sobre diferentes aspectos incluidos su estructura orgánica, facultades administrativas, directorio de servidores públicos, jefes de departamento, remuneración mensual por puesto, entre otras. Cualquier ciudadano y por lo tanto cualquier partido

Acceso a la información	
	político, podrá solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos.
Perú	No existe regulación que regule o garantice de manera específica el acceso a información gubernamental por parte de los partidos políticos.

500. En consecuencia, encuentra la Corte que existe una relación lógica entre el efectivo ejercicio del derecho a la oposición política y el acceso a documentación oficial. Como se indicó antes, este último es un instrumento importante para participar de manera activa en el ejercicio democrático (ver *supra*, numeral 494). Lo anterior, que es cierto para todas las personas en general, permite entender su relación con el ejercicio de la actividad política de oposición, pues indica que para ejercer de manera fundamentada la libertad de asumir una posición crítica frente al Gobierno es necesario poder acceder, por ejemplo, a documentos que permitan conocer el diseño y la ejecución de programas y políticas que esté llevando a cabo el respectivo gobierno. De la misma forma, el mencionado artículo desarrolla de forma literal e integral el mandato constitucional previsto en los artículos 74 y 112 Superiores, por cuanto, se permite el acceso a información, y en especial se garantiza dicho derecho a las organizaciones políticas declaradas en oposición.

501. En este sentido, la disposición analizada protege y promueve el derecho a la oposición política, al consagrar un mecanismo de acceso a la información más expedito que el que se reconoce a las personas en general a través del ejercicio del derecho de petición (previsto en el artículo 23 de la Constitución). Además, recoge lo ya establecido por la Constitución en el artículo 112 de la Constitución. Sin embargo, llama la atención la Corte que el ejercicio de este derecho, al igual que de cualquiera de los derechos que consagra el PLEEO, debe realizarse a través de los representantes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, a las autoridades territoriales y nacionales que definan en sus estatutos (al respecto, ver análisis de constitucionalidad al artículo 10 del PLEEO, *supra* numerales 390 a 392).

502. Finalmente, conviene destacar que el artículo 112 de la Constitución señala que se garantiza el acceso a la documentación e información oficial, "*con las restricciones constitucionales y legales*". En este sentido, observa la Corte que el artículo 16 del PLE Estatuto de la Oposición no tiene la intención, ni explícita ni implícita, de modificar las excepciones a la reserva de la información. En este sentido, en la sentencia C-490 de 2011 reconoció la Corte que la jurisprudencia constitucional tiene un grupo de reglas suficientemente decantadas acerca de la tipología de datos, tal como lo son la Ley 1755 de 2015, modificatoria de la Ley 1437 de 2011. Así mismo, anota la Corte que en su jurisprudencia reiterada también se ha hecho referencia a la intensidad de las restricciones sobre la circulación de la información, en el siguiente sentido:

> "*Así existe información pública, semiprivada, privada y reservada. La información pública es aquella que puede ser obtenida sin reserva alguna por cualquier persona, sin necesidad de autorización para ello y son ejemplos de*

> *ella los documentos públicos, las providencias judiciales, los datos sobre el estado civil de las personas o sobre la conformación de la familia. La información semiprivada es aquel dato personal o impersonal que, al no pertenecer a la categoría de información pública, sí requiere de algún grado de limitación para su acceso, incorporación a bases de datos y divulgación. Se trata de información que sólo puede accederse por orden de autoridad judicial o administrativa y para los fines propios de sus funciones, o a través del cumplimiento de los principios de administración de datos personales. La información privada es aquella que se encuentra en el ámbito propio del sujeto concernido y, por ende, sólo puede accederse por orden de autoridad judicial competente y en ejercicio de sus funciones. Constituyen ejemplos de ésta los libros de los comerciantes, los documentos privados, las historias clínicas, los datos obtenidos en razón a la inspección de domicilio o luego de la práctica de pruebas en procesos penales sujetas a reserva, entre otros. Por último, la información reservada, es aquella que sólo interesa al titular en razón a que está estrechamente relacionada con la protección de sus derechos a la dignidad humana, la intimidad y la libertad, como es el caso de los datos sobre la preferencia sexual de las personas, su credo ideológico o político, su información genética, sus hábitos, etc. Estos datos, que han sido agrupados por la jurisprudencia bajo la categoría de "información sensible", no son susceptibles de acceso por parte de terceros*".

503. Con base en lo anterior, reitera la Corte que a lo previsto en el artículo 16 del PLEEO, le serán aplicables todas las disposiciones legales relacionadas con acceso a información (Ley 1755 de 2015, según la misma sea modificada), hábeas data, entre otras que se ajusten a las protecciones y restricciones previstas en el ordenamiento jurídico. Así mismo, las solicitudes de información deberán realizarse por conducto de los representantes legales señalados en el artículo 10 del PLEEO (ver *supra*, numerales 390 a 392).

(v) *Decisiones sobre su constitucionalidad*

504. Al desarrollar el derecho de acceso a la información y al reconocer un contenido expreso del artículo 112 de la Constitución, considera la Corte que el artículo 16 del PLE Estatuto de la Oposición deberá ser declarado exequible en su totalidad.

e. Artículo 17: Problemas jurídicos, consideraciones de la Corte, decisiones sobre su constitucionalidad

(i) *Artículo 17*

> "*Artículo 17. <u>Derecho de réplica</u>. 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 nota informativa o de opinión. Los contenidos completos de la réplica deben estar disponibles en la versión electrónica de los medios de comunicación".

(ii) *Intervenciones*

- *Intervenciones de organizaciones internacionales*

505. Frente al artículo 17, manifiesta el NIMD que más allá de la subjetividad de lo que constituye una tergiversación grave y evidente o un ataque público, la determinación de los criterios de a lo que corresponde cada una de estas categorías, deberá ser desarrollado por la autoridad electoral, en el marco del proceso establecido por el artículo 28 del proyecto de ley.

- *Intervenciones ciudadanas*

506. Respecto al derecho de réplica, la MOE en su intervención manifiesta que dicha disposición debe ser declarada exequible. De acuerdo con el interviniente, es un medio de defensa del buen nombre de las organizaciones políticas en oposición, así como un contrapeso al Gobierno Nacional.

(iii) *Concepto de la Procuraduría General de la Nación*

507. Explica que el derecho regulado en el artículo 17 del PLE Estatuto de la Oposición, sobre el derecho de réplica, había sido inicialmente regulado mediante el artículo 35 de la Ley 130 de 1994, pero que su objeto fue ampliado por la norma mencionada, en dos sentidos: (i) los sujetos contra los que puede presentarse una solicitud de réplica aumentan en número, pues se hace referencia a cualquier alto funcionario y se incluyen de forma expresa funcionarios del ejecutivo del nivel regional, y (ii) se desarrolla de forma concreta el procedimiento a seguir, así como se consagran algunos principios rectores que deben guiarlo.

(iv) *Problemas jurídicos*

508. Corresponde a la Corte analizar si la regulación del derecho a la réplica, prevista en el artículo 17 del PLE Estatuto de la Oposición, se enmarca dentro de los preceptos relacionados con la protección del derecho a la honra y buen nombre en el marco de actuaciones políticas, así como a lo relacionado con el derecho de rectificación. Adicionalmente, corresponde a la Corte analizar si ¿Las obligaciones que el PLEEO establece a cargo de los medios de comunicación son contrarias a las garantías constitucionales a la libertad de prensa?

(v) *Consideraciones de la Corte*

509. El PLE Estatuto de la Oposición establece, en el artículo 11, que uno de los derechos de la oposición política es el derecho de réplica. Este derecho se encuentra desarrollado en el artículo 17, el cual señala que podrá ser ejercido "*en los medios de comunicación social del Estado o que utilicen el espectro electromagnético*", y procederá frente a "*tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos*" proferidos por distintos funcionarios oficiales mencionados en dicha norma. Cuando tales circunstancias tengan lugar, la organización política que pretenda ejercer el derecho de réplica "*podrá responder en forma oportuna, y con tiempo, medio y espacio por lo menos iguales al que suscitó su ejercicio*".

510. Así entendido, el derecho de réplica constituye un mecanismo para proteger la honra y buen nombre de las organizaciones políticas en oposición que son objeto de manifestaciones[308]. Destaca la Corte que el derecho de réplica en los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético está incluido en el artículo 112 de la

[308] En sentencia C-542 de 2016, con relación a los derechos a la honra (art. 21 CP) y al buen nombre de las personas jurídicas, la Corte señaló: "*[e]l núcleo esencial del artículo 15 permite también proteger a las personas jurídicas, ante la difamación que le produzcan expresiones ofensivas e injuriosas. Es la protección del denominado "Good Will" en el derecho anglosajón, que es el derecho al buen nombre de una persona jurídica y que puede ser estimado pecuniariamente. Esta ha sido la interpretación que la doctrina constitucional contemporánea le ha dado al término "buen nombre" y que fue recogida por el Tribunal Constitucional Español en Sentencia 137 de 1.985, en el caso Derivados de Hojalata S.A. (…) La Constitución reconoce y garantiza la honra de "todas" las personas, sin excepción alguna. El artículo 13 de la Constitución consagra expresamente el derecho a la igualdad ante la ley, vedando cualquier discriminación. La dignidad de la persona es el soporte y fundamento de dicha igualdad*".

Constitución. Dicho derecho ya había sido regulado por la legislación colombiana por el artículo 35 de la Ley 130 de 1994, y sobre él se pronunció la Corte en los siguientes términos[309]:

> "*El derecho de réplica evita que el Gobierno y por su conducto las fuerzas mayoritarias monopolicen y deriven ventajas políticas indebidas de su fácil acceso a los medios de comunicación oficiales. De ahí que frente a la emisión de declaraciones políticas por parte del gobierno que sean susceptibles de afectar a la oposición, a ésta se le garantice, a través de los mismos medios, el correlativo derecho de réplica, que viene a ser una especie de derecho de defensa en el campo propio de la política. De esta manera se obliga a sostener una especie de diálogo político, leal e igualitario, entre las distintas formaciones políticas y el gobierno, ausente en lo posible de confusiones y falsedades que impidan la formación de una opinión pública debidamente informada*".

511. Resalta la Corte que el artículo 17 responde al mandato de regulación integral del estatuto de la oposición política, al que hace referencia el artículo 112 de la Constitución. En efecto, el artículo 17 del PLE Estatuto de la Oposición contiene dos diferencias importantes respecto del artículo 35 de la Ley 130 de 1994: primero, amplía el listado de funcionarios contra los cuales procede el derecho de réplica, y segundo, establece de forma detallada el procedimiento a seguir para hacer uso de dicho derecho. Con fundamento en lo anterior, procede realizar un pronunciamiento de fondo sobre la norma analizada.

512. Para ello, es importante resaltar que la Corte Constitucional se ha referido en distintas oportunidades a dos asuntos que están ligados con el artículo 17 del PLE Estatuto de la Oposición. Se trata, por un lado, de la protección del derecho a la honra y buen nombre en el marco de actuaciones políticas, y, por otro lado, del ejercicio del derecho de rectificación. Así, resalta la Corte que no debe ser entendido el derecho a la réplica como sinónimo del derecho de rectificación, ya que, son dos figuras que si bien tienen rasgos similares, su fundamento constitucional y ámbito de aplicación son diferentes. En efecto, la rectificación encuentra fundamento expreso en el artículo 20 de la Carta y en el artículo 14 de la Convención y, por regla general, impone a quien emitió la información falsa o parcializada la carga de aceptar y reconocer la equivocación cometida, el contenido de dicha retractación dependerá de los derechos que haya vulnerado y de la difusión que haya tenido el texto controvertido (ver, sentencia T-1198 de 2004). En cambio, la réplica está prevista en el artículo 112 de la Carta y se relaciona con el principio de equilibrio informativo, en tanto busca imponer a quien divulgó el ataque o la información tergiversada (no necesariamente falsa como en el caso de la rectificación) que ofrezca un espacio al afectado para que se defienda frente a las afirmaciones difundidas

513. En ese sentido, en las sentencias T-1198 de 2004, T-040 de 2013 y T-357 de 2015, la Corte ha determinado: "***[l]a posibilidad de réplica por parte del lesionado, no goza de la misma estirpe constitucional del derecho de***

[309] Respecto a la derogatoria del artículo 35 de la Ley 130 de 1994, ver análisis material de la Corte al artículo 33 del PLEEO en la presente sentencia.

rectificación en condiciones de equidad. *Si bien la publicación de un texto en el que la persona afectada asuma su defensa controvirtiendo las afirmaciones difundidas, favorece el equilibrio con la exposición de diferentes puntos de vista ante el público receptor, el constituyente optó por exigir la preservación de la verdad, más que la promoción del equilibrio informativo. En consecuencia, el mecanismo que la Constitución concibe y consagra para el restablecimiento extrajudicial de los derechos fundamentales que sean vulnerados como consecuencia de la extralimitación en el ejercicio informativo, es el derecho a la rectificación en condiciones de equidad y no la réplica*" (Negrillas fuera de texto original).

514. Así, respecto de la protección del derecho a la honra por las expresiones proferidas por funcionarios públicos, la Corte se ha señalado que, por la naturaleza de sus funciones, estos ejercen una comunicación directa con los ciudadanos. Ello lo hace para informar a los ciudadanos sobre asuntos de interés general, para difundir las políticas de gobierno o para formar opinión pública. Al respecto, el primer caso en el que estudió con detenimiento este problema jurídico estuvo relacionado con el Presidente de la República. Se trató de la sentencia T-1191 de 2004[310], en la que sostuvo la Corte que las expresiones del Presidente podían tener dos contenidos diferenciables:

> " *(i) las manifestaciones del primer mandatario que tienen por objeto transmitir información objetiva a los ciudadanos sobre asuntos de interés general; y (ii) aquellas otras en las que, más allá de la transmisión objetiva de información, expresa cuál es la política gubernamental en determinados aspectos de la vida nacional, defiende su gestión, responde a sus críticos, expresa su opinión sobre algún asunto, etc; casos estos últimos enmarcados dentro del natural desarrollo de la democracia, en los cuales caben apreciaciones subjetivas formuladas a partir de criterios personales*".

515. De acuerdo con la argumentación de la Corte en esa oportunidad, en la primera hipótesis antes mencionada las expresiones deben someterse a las cargas de veracidad y objetividad que rigen el suministro de información, de conformidad con el artículo 20 de la Constitución. En la segunda, por su parte, aunque no es exigible la estricta objetividad, en todo caso estas opiniones no pueden ser formuladas sino a partir de un mínimo de justificación fáctica real y de criterios de razonabilidad. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, la Corte sostuvo que las expresiones del Presidente de la República podían ser sometidas a control, pues existen determinadas cargas que debe cumplir. Así, indicó que "*[e]xistiendo la posibilidad de que declaraciones públicas emitidas por el primer mandatario puedan transmitir información inexacta o no objetiva, o desconocer derechos fundamentales de personas o grupos, las mismas pueden ser objeto de diferentes controles*".

[310] En esa sentencia se resolvió la acción de tutela presentada por representantes de varias organizaciones no gubernamentales de derechos humanos contra el entonces Presidente de la República, al considerar que en algunos discursos, uno de los cuales fue transmitido por los canales de televisión nacionales, las había vinculado con grupos al margen de la ley. A su juicio, esta afirmación falsa había vulnerado su derecho a la honra y al buen nombre y había puesto en peligro su integridad física y su vida.

516. El tema de los límites aplicables a la comunicación de determinados funcionarios públicos con la ciudadanía fue nuevamente estudiado por la Corte en la sentencia T-263 de 2010[311]. En ella se retomaron las consideraciones antes reseñadas de la sentencia T-1191 de 2004, respecto de la cual se dijo que "*son analógicamente aplicables para cualquier otro funcionario como Gobernadores o Alcaldes, quienes también cuentan con esa facultad-deber de comunicarse con la población*". En la sentencia T-263 de 2010, agregó la Corte que los límites a las expresiones proferidas por determinados funcionarios públicos son más estrictos que los límites que tienen los particulares al hacer uso de su libertad de expresión, no solo por las funciones que les competen sino por la facilidad de acceso a medios de comunicación.

517. Este asunto fue debatido también en la sentencia T-627 de 2012[312], en la que, luego de estudiar los precedentes expuestos, sostuvo la Corte que "*las declaraciones de altos funcionarios públicos -de nivel nacional, local o departamental- sobre asuntos de interés general no entran en el ámbito de su derecho a la libertad de expresión u opinión sino que se constituyen en una forma de ejercer sus funciones a través de la comunicación con la ciudadanía*".

518. Ahora bien, la Corte ha considerado que no solo determinados funcionarios públicos tienen límites al momento de ejercer su facultad de comunicación con los ciudadanos, sino que también los movimientos políticos deben ajustarse a determinadas limitaciones. Así, por ejemplo, en la sentencia T-959 de 2006, haciendo referencia a la libertad de expresión en el marco de campañas electorales, sostuvo la Corte lo siguiente:

> "*No obstante que es propio de la controversia política y de las campañas publicitarias que surgen en torno a ella un espíritu de confrontación y de señalamiento de las diferencias entre las propuestas y las posiciones, que pueden expresarse en términos radicales, no es menos cierto que sus promotores y dirigentes tienen un mínimo de responsabilidad por los contenidos que difunden, los cuales, como en el caso que ahora ocupa la atención de la Corte, no pueden consistir en la infundada imputación de conductas criminales, de manera genérica a un grupo de personas, con mayor razón cuando, en el entorno de violencia política que vive el país, la situación de tales personas y la de sus allegados es particularmente sensible*".

519. Así, de la jurisprudencia constitucional es claro que los partidos políticos y los funcionarios que de ellos hacen parte pueden expresar asuntos de interés público y participar en controversias políticas, pero tal libertad tiene

---

[311] En esta sentencia se estudió una acción de tutela interpuesta por dos personas pertenecientes al comité promotor de la revocatoria del mandato del Alcalde de Fusagasugá debido a que, en espacios radiales y televisivos de tipo oficial, este había afirmado que su iniciativa de revocatoria se debía a una venganza porque no les había querido otorgar dineros del presupuesto local para sus intereses personales. En opinión de los actores, estas declaraciones, al ser falsas, habían vulnerado sus derechos a la honra y al buen nombre.

[312] En esta sentencia se estudió la acción de tutela interpuesta por 1280 mujeres contra el entonces el Procurador General de la Nación y dos Procuradoras Delegadas, argumentando que estos funcionarios habían emitido de manera continua y sistemática una serie de pronunciamientos que incluyen información inexacta o tergiversada, relacionada con los derechos reproductivos de las mujeres colombianas. Agregaron que esa información falsa y tergiversada generaba confusión y desinformación generalizada.

limitaciones, las cuales pueden ser controladas a través de distintos mecanismos jurídicos previstos por el ordenamiento jurídico.

520. El segundo tema abordado por la jurisprudencia constitucional que guarda relación con el control de constitucionalidad con el derecho de réplica es el denominado derecho de rectificación. Este está mencionado en la Constitución en el artículo 20, y se encuentra desarrollado con más precisión en el artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los siguientes términos: "*Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley*".

521. Es importante anotar que el derecho de réplica al que se refiere la disposición bajo estudio, no debe confundirse con el derecho de rectificación. La Corte ha explicado que la rectificación procede cuando se ha difundido información inexacta o errónea o información parcializada[313]. Cuando esto ocurre, la persona afectada puede solicitarle a quien haya difundido la información que la corrija. La Corte ha señalado con precisión que la corrección debe realizarse con un despliegue que sea equitativo en comparación con el que tuvo la divulgación de la información inexacta o errónea o parcializada. Ello resulta de importancia para la protección del derecho a la honra de la persona que fue afectada por ese tipo de información, pero también para la protección del derecho colectivo a obtener información veraz e imparcial[314]. Para efectos del control que le corresponde ejercer en esta oportunidad, se destaca que el ordenamiento constitucional dispuso que un mecanismo eficaz de control de las expresiones de las personas consiste en acceder a similares medios en los cuales dicha expresión se profirió, lo cual puede ser útil para la protección de los derechos de la persona afectada, pero también promueve la protección del derecho colectivo de acceso a la información.

522. Considera la Corte que la regulación estatutaria del derecho de réplica encuentra un claro fundamento constitucional, no solo porque está reconocido expresamente en el artículo 112 de la Constitución, sino también porque supone un límite razonable a las expresiones de los funcionarios públicos que hacen parte del Gobierno. Como se aprecia en la jurisprudencia precedente, las declaraciones de los funcionarios públicos se diferencian de las que realizan personas que no tienen esa calidad, pues los primeros cumplen mediante ellas deberes que no les corresponden a los particulares. Esos deberes son los de mantener informados de forma adecuada a los ciudadanos, por lo que es preciso que ejerzan esta actividad con base en información veraz e imparcial. En este sentido, el derecho de réplica adquiere una importancia especial para promover

[313] El ejercicio del derecho a la información implica el respeto de los principios de veracidad e **imparcialidad**. Ver, T-357 de 2015, entre otras.
[314] Ver, sentencia T-263 de 2010.

que dicho límite a la expresión de los funcionarios públicos se cumpla de forma efectiva.

523. Además, el artículo 17 del PLE Estatuto de la Oposición regula distintos escenarios en los que los ataques contra organizaciones políticas declaradas en oposición pueden producirse, con el fin de establecer los alcances que la réplica debería tener en cada circunstancia.

524. Un primer escenario regulado por el artículo bajo estudio es aquel en el que los ataques contra una organización de oposición se realicen en espacios que la ley reserva para determinados funcionarios públicos. En ese caso, se establece que la réplica debe concederse en condiciones de equidad que permitan "*responder en forma oportuna, y con tiempos y medios similares*" a aquel en el que la réplica fue difundida.

525. Un segundo escenario es aquel en el que una intervención o una declaración de los funcionarios mencionados en el inciso 1 del artículo 17 del PLE Estatuto de la Oposición en la que se profieren ataques contra la oposición es reproducida por un medio de comunicación. En esa circunstancia, dicho artículo establece a su vez distintos escenarios. Así, establece que el medio de comunicación debe dar a la organización política en oposición afectada por los ataques oportunidad de respuesta, y si así lo hace entonces no resultará procedente el derecho de réplica por esos mismos ataques. Pero a su vez, señala que si no concede tal oportunidad, la organización política declarada en oposición afectada por tales ataques podrá solicitar la réplica, la cual el medio de comunicación deberá conceder dentro de los tres días siguientes. En caso de que la organización política en oposición solicite la réplica y esta no se conceda, podrá acudir a la acción de protección de los derechos de la oposición regulada en el artículo 28 del PLE Estatuto de la Oposición, acción que se inicia ante la Autoridad Electoral cuya constitucionalidad se analizará posteriormente. No obstante, dicha remisión normativa no presenta reproche de constitucionalidad, será la Autoridad Electoral en el ejercicio e implementación de dicho mecanismo la encargada de dar aplicación a los principios de buena fe, oportunidad, proporcionalidad, condiciones tecnológicas existentes en los medios de comunicación, para garantizar el derecho al debido proceso de las partes, así como hacer prevalecer el ejercicio de la libertad de prensa. Así mismo, dispone con claridad la norma que no procederá en ningún caso el derecho de réplica sobre la réplica, lo cual se enmarca en el amplio margen de configuración del legislador, y no conlleva *prima facie* ninguna vulneración al derecho al debido proceso (Art. 29 Superior).

526. Por lo demás, el artículo 17 del PLE Estatuto de la Oposición establece unos principios generales que deben guiar la forma como se conceda el derecho a la réplica, que son los siguientes: el principio de buena fe, de oportunidad y de proporcionalidad en el tiempo, el espacio y la difusión.

527. Encuentra la Corte que el procedimiento establecido para hacer efectivo el derecho de réplica es razonable y se fundamenta en el principio de

proporcionalidad, en desarrollo del mandato expreso previsto en el artículo 112 de la Constitución. El principio de proporcionalidad en la realización de la réplica es de gran importancia para el respeto del derecho a la honra y buen nombre de las organizaciones políticas en oposición y del derecho de los ciudadanos de acceso a información veraz e imparcial, pues busca que esta tenga un impacto similar en términos informativos del que tuvieron los ataques proferidos contra la organización que la ejerce.

528. Por último, la Corte encuentra razonable que se limite el ejercicio del derecho de réplica a aquellas situaciones en las cuales el Presidente de la República o representantes del gobierno hayan afectado el buen nombre o la dignidad de un candidato, pues de permitir que por todo tipo de afirmaciones adversas a los candidatos se abriera la puerta al espacio cualificado que implica el ejercicio del derecho de réplica se estaría desconociendo la dinámica del ejercicio de la política pues ésta implica la posibilidad de criticar -de manera razonable, es decir, en términos respetuosos de la Carta- el perfil de los demás candidatos.

(vi) *Decisiones sobre su constitucionalidad*

529. Con base en las consideraciones expuestas, considera la Corte que el artículo 17 del PLE Estatuto de la Oposición se ajusta a la Constitución, y procederá a declarar su exequibilidad.

f. Artículos 18, 19, 20, 21, 23: Problemas jurídicos, consideraciones de la Corte, decisiones sobre su constitucionalidad

(i) *Artículos 18, 19, 20, 21 y 23*

"*Artículo 18. <u>Participación en mesas directivas de plenarias de corporaciones públicas de elección popular</u>. 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. <u>Participación en la Agenda de las Corporaciones Públicas</u>. 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 el 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 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 plenarias, participación en la agenda de la corporación pública en los término de esta ley y a participar en las herramientas de comunicación de la corporación pública".

(ii) *Intervenciones*

- *Intervenciones de organizaciones internacionales*

530. En cuanto a la participación en las mesas directivas de corporaciones públicas, el NIMD se limita a considerar que se trata de un desarrollo explícito del artículo 112 de la Constitución, estando en consecuencia acorde con los mandatos constitucionales.

- *Intervenciones ciudadanas*

531. Con relación al artículo 18 del PLE Estatuto de la Oposición, la MOE afirma que tratándose de mesas directivas de órganos colegiados, si existiera más de un partido de oposición es importante establecer mecanismos decisorios

que permitan a las colectividades designar un representante para estos fines. A su vez, deben privilegiarse los debates de control político y citaciones a miembros del ejecutivo convocados por la oposición, así como permitir que estas organizaciones determinen el orden del día de las discusiones al interior de las plenarias y comisiones de las corporaciones públicas.

(iii) *Concepto de la Procuraduría General de la Nación*

532. Con relación a los artículos 18 y 19 del PLE Estatuto de la Oposición, relacionados con la participación en las mesas directivas de las plenarias de corporaciones públicas y en su agenda, explica que se ajustan al texto constitucional, pues "*obedece[n] 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"*.

533. Respecto de los artículos 20 del PLE Estatuto de la Oposición, indica que hace parte del marco jurídico constitucional, el cual es desarrollo del ejercicio de la participación política.

534. Por otra parte, la interviniente manifiesta que los 18, 19, 21, y 23 del PLE Estatuto de la Oposición se ajustan a la Constitución, pues logran descentralizar el ejercicio de la política, en desarrollo de los mandatos contenidos en los artículos 1, 209, 286, 287, 298, 299, 300, 303, 312, 313, 314 y 315 de la Constitución.

535. Indica que el PLE Estatuto de la Oposición amplía la noción de gobierno para referirse a las administraciones departamentales, distritales y municipales, con lo que se fortalece el debate político en todos los niveles, dándole importancia a los líderes locales y a una visión descentralizada del Estado. Afirma que al permitir que distintas garantías de la oposición política se manifiesten no solo a nivel nacional sino también a nivel territorial se desarrolla la descentralización territorial, por lo que considera que las normas antes indicadas contenidas en el PLE Estatuto de la Oposición deben considerarse ajustadas a la Constitución.

(iv) *Problemas jurídicos*

536. Corresponde a la Corte determinar si se ajustan los artículos 19, 19, 20, 21 y 23 a los mandatos constitucionales.

(v) *Consideraciones de la Corte*

537. Para referirse a la constitucionalidad de los artículos 18, 19, 20, 21 y 23 del PLE Estatuto de la Oposición, relacionados con distintos derechos de las organizaciones políticas en oposición, considera oportuno la Corte preguntarse acerca de los límites que tiene el legislador para el reconocimiento de derechos a las organizaciones políticas en oposición.

538. En este sentido, conviene recordar nuevamente que el artículo 112 de la Constitución, al referirse al estatuto de la oposición, se limitó a establecer unos derechos mínimos que debe reconocérsele a las organizaciones declaradas en oposición. Se aprecia de esta forma que no fue intención del constituyente establecer en dicho artículo un listado taxativo de derechos concedidas a tales organizaciones, sino tan solo enunciar algunas garantías que, por considerarse esenciales, se consagraron como núcleo esencial de cualquier estatuto de la oposición que llegara a expedirse.

539. Por ello, en desarrollo del margen de configuración concedido al legislador (artículos 114 y 150 de la Constitución), este puede atribuir a tales organizaciones políticas derechos adicionales a los enunciados por el artículo 112 de la Constitución. Para ejercer esta facultad, el legislador debe en todo caso tener en cuenta que en ejercicio de su facultad debe respetar las normas constitucionales (artículo 4 de la Constitución), particularmente aquellas relacionadas con el régimen de partidos y movimientos políticos. Con base en estas consideraciones, analizará la Corte los artículos 18, 19, 20, 21 y 23 del PLE Estatuto de la Oposición.

540. En cuanto al artículo 18 del PLE Estatuto de la Oposición, recuerda la Corte que el artículo 112 de la Constitución señala expresamente que "*[l]os partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos*". En ese sentido, la norma mencionada del PLE Estatuto de la Oposición se limita a desarrollar un mandato constitucional expreso. Aunque el artículo 112 de la Constitución se refiere a organizaciones políticas minoritarias, por el contexto de la norma es dado concluir que se hace referencia a organizaciones políticas en oposición, por lo que no se aprecia una limitación o un desconocimiento del mandato previsto en la mencionada norma constitucional. Sobre el particular, en la sentencia C-122 de 2011 señaló la Corte Constitucional que bajo una interpretación sistemática "[n]*o se puede inferir que el derecho de participación en las mesas directivas del Congreso se de únicamente para los partidos y movimientos políticos de oposición. Lo anterior porque como se analizó el término de "minoría política" es mucho más amplio que el de "minoría oposición", interpretación que se corresponde con el artículo 1 sobre democracia pluralista y participativa, con el artículo 40 sobre la posibilidad de todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, con el artículo 135 que establece que son facultades de cada Cámara elegir a sus directivas y con las normas constitucionales referentes a la representación proporcional en el Congreso*". Así, reconoce la Corte que en las mesas directivas de las comisiones constitucionales y las comisiones legales del Congreso consideradas en su conjunto, tendrán derecho a participar, de acuerdo con su representación, los partidos y movimientos políticos minoritarios con personería jurídica, incluidos los de oposición.

En este sentido, no encuentra la Corte reproche de constitucionalidad alguno en el hecho de que las organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la correspondiente corporación pública, tengan participación a través de al menos una de las posiciones de las mesas directivas, por cuanto, disposiciones similares han tenido desarrollo en el artículo 40 de la Ley 5ª de 1992, respecto de la cual indicó la Corte que no es cierto que las únicas minorías que pueden acceder son las de la oposición; o las disposiciones de la Ley 1551 de 2012, en las cuales ha prevalecido el amplio margen de configuración del legislador. En este sentido, observa el Tribunal que prevalece el mandato de integralidad en la regulación de los derechos de la oposición en el PLEEO, al prever de forma expresa la participación de la oposición en las mesas directivas.

541. El artículo 18 del PLE Estatuto de la Oposición, además de establecer el derecho a tener representación en al menos una de las mesas directivas en la corporación pública en la que tengan representación, contiene tres disposiciones adicionales, relacionadas con: la postulación de los representantes de las organizaciones declaradas en oposición, la distribución de tal representación cuando existan varias organizaciones declaradas en oposición y la alternancia por razones de género de la representación de la oposición en mesas directivas. Las dos primeras (es decir, la postulación de los representantes de las organizaciones en oposición y la distribución entre varias organizaciones en oposición de tal representación) permiten que no se genere una discriminación entre las organizaciones políticas en oposición, que sería contraria al artículo 13 de la Constitución. Así mismo, en cuanto a la solicitud del interviniente de definir los espacios y mecanismos para definir la organización política declarada en oposición que accederá a dichos beneficios, deberá ser producto de la autonomía de las organizaciones políticas, lo cual conlleva a hacer prevalecer la dignidad directica de dichas organizaciones. Por su parte, la alternancia por razones de género en el ejercicio de tal representación constituye una importante medida afirmativa que promueve el fortalecimiento del rol de las mujeres en la política, y en este sentido se ajusta también a lo previsto en el artículo 13 de la Constitución. Sobre el particular, la Corte reitera la fundamentación relacionada con acciones afirmativas del Art. 5(g) del PLEEO.

542. Finalmente, la Corte reconoce que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 instaladas las sesiones del Congreso se reúnen los congresistas para elegir mesas y dar comienzo al trabajo legislativo. En este sentido, el artículo 40 de la Ley 5ª de 1992 dispuso que las mesas directivas se eligen por una legislatura, esto es, por un periodo de un año. Al respecto, la Corte no encuentra objeción alguna, por cuanto, **la conformación de las mesas deberá seguir su curso normal, y sólo empezará a darse aplicación al derecho de participación de la oposición en la legislatura siguiente aplicable, a la fecha en que comience a surtir efectos la declaración de oposición, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6 y 9 del PLEEO**.

543. Por su parte, el artículo 19 del PLE Estatuto de la Oposición señala que las organizaciones políticas declaradas en oposición tendrán derecho a

determinar el orden del día de las corporaciones públicas en las que tienen representación, por las veces allí establecidas. Considera la Corte que este derecho, aunque no se encuentra reconocido en el artículo 112 de la Constitución, constituye una herramienta que permite diversificar los asuntos debatidos en las corporaciones públicas, pues da a las organizaciones políticas en oposición la posibilidad de elegir en ciertas oportunidades los asuntos que deberán ocupar la atención de la respectiva corporación. Con el derecho analizado, se da una facilidad para que el rol de las organizaciones políticas en oposición no se limite al de presentar posturas críticas frente a las iniciativas de promovidas por el Gobierno, pues se les presenta la alternativa de poner en la agenda los temas que ellas mismas consideren –lo cual puede incluir debates de control político– para que la respectiva corporación se encargue de su estudio y discusión.

544. Además, para hacer efectivo este derecho, se establece que la inasistencia de los funcionarios públicos convocados a las sesiones cuyo orden del día haya sido definido por las organizaciones en oposición será considerada falta disciplinaria grave. Con todo, atendiendo al principio de culpabilidad (artículo 29 de la Constitución), se aclara que dicha consecuencia procederá en casos de inasistencia injustificada del respectivo funcionario público.

545. Por lo tanto, considera la Corte que el artículo 19 del PLE Estatuto de la Oposición representa un legítimo ejercicio del margen del configuración del Congreso para el desarrollo del derecho a la oposición política, que complementa y desarrolla el mandato de integralidad previsto en el artículo 112 de la Constitución.

546. El artículo 20 del PLE Estatuto de la Oposición reconoce a las organizaciones políticas declaradas en oposición la posibilidad de tener participación en la Comisión de Relaciones Exteriores, al disponer que uno de los miembros del Senado de la República presentes en dicha comisión deberán ser elegidos entre las organizaciones políticas declaradas en oposición.

547. La Ley 68 de 1993 regula la composición y las funciones de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. Según el artículo 3 de dicha ley, a esta instancia le corresponde servir de cuerpo consultivo del Presidente respecto de asuntos como los siguientes: política internacional de Colombia, negociaciones diplomáticas y celebración de tratados internacionales, seguridad exterior de Colombia o límites terrestres y marítimos. En ese sentido, la función de esta instancia es brindar consejo al Presidente para el cumplimiento de su función de "*dirigir las relaciones internacionales*" (numeral 3 del artículo 189 de la Constitución).

548. De acuerdo con su artículo 1, modificado por el artículo 1 de la Ley 955 de 2005, la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores estará compuesta por los expresidentes de la República y por doce congresistas integrantes de las Comisiones Segundas Constitucionales, elegidos de la siguiente forma: "*Tres*

(3) por el Senado pleno con sus respectivos suplentes y tres (3) por el pleno de la Cámara de Representantes con sus respectivos suplentes".

549. La Ley 68 de 1993 ya promovía la participación de partidos o movimientos distintos al del Presidente en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. En efecto, señala el parágrafo 1 de su artículo 1 que "*De los miembros que le corresponde elegir a cada Corporación, por lo menos uno y su respectivo suplente, deberá pertenecer a partido o movimiento político distinto al del Presidente de la República*". En este sentido, el legislador ya había considerado importante promover cierto pluralismo político dentro de la mencionada instancia asesora, con el fin de promover la presencia de visiones alternativas sobre los asuntos propios de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores.

550. En este sentido, el artículo 20 del PLE Estatuto de la Oposición desarrolla aún más la finalidad de promover el pluralismo político al interior de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (el cual encuentra fundamento constitucional en el artículo 1 de la Constitución), ya que se especifica que uno de los miembros de dicha comisión en representación del Senado de la República no solo debe ser de una organización política distinta de la del Presidente, sino que debe pertenecer a una organización política declarada en oposición. Esta disposición no desconoce las competencias del Presidente en materia de relaciones internacionales (previstas en el numeral 3 del artículo 189 de la Constitución), pues la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, como su nombre lo indica, cumple funciones de asesoría (ver *supra*, numeral 547).

551. En consecuencia, encuentra la Corte que el artículo 20 del PLE Estatuto de la Oposición se ajusta a la Constitución, y refleja el mandato de integralidad en la regulación del estatuto de oposición por parte del legislador estatutario, consagrado en el artículo 112 del Texto Superior.

552. Por su parte, el artículo 21 del PLE Estatuto de la Oposición establece el derecho de las organizaciones políticas en oposición que tengan representación en una corporación pública a que participen 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.

553. La Corte considera que la mencionada disposición desarrolla distintas normas constitucionales y en ese sentido se ajusta a la Constitución. Particularmente, constituye un desarrollo del pluralismo, el cual permite y promueve que en el Estado colombiano tengan cabida distintas posiciones ideológicas sobre un asunto determinado (ver *supra*, sección G, literal (c)). En ese sentido, la participación en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas permite a las organizaciones políticas no solo manifestar su posición al interior de las corporaciones públicas en las que ocupan una curul, sino lograr que ella sea expuesta a un público más amplio, a saber: todo aquel que tiene contacto con tales herramientas de comunicación.

554. A su vez, este mismo artículo desarrolla el derecho de acceso a la información (reconocido en el artículo 20 de la Constitución), pues permite a los ciudadanos conocer distintas posiciones políticas sobre asuntos que pueden ser de su interés. Asimismo, encuentra fundamento en los derechos políticos (consagrados en el artículo 40 de la Constitución), pues es propio del ejercicio político tener la posibilidad de difundir el proyecto político del cual se hace parte en busca de apoyos ciudadanos que puedan ayudar a darle mayor fuerza.

555. Por último, en esta sección analizará la Corte la constitucionalidad del artículo 23 del PLE Estatuto de la Oposición. Este artículo reconoce algunos derechos a las organizaciones políticas declaradas en oposición a los gobiernos respectivos que tengan participación en las juntas administradora locales. Específicamente, les reconoce los derechos que el PLE Estatuto de la Oposición les asigna a las organizaciones políticas en oposición en los artículos 18, 19 y 21. Considera la Corte que esta disposición es coherente con la intención del proyecto de descentralizar el ejercicio de la política, aspecto que, si bien no se encuentra expresamente mencionado en los principios rectores de la oposición política (previstos en el artículo 5 del PLE Estatuto de la Oposición), es trasversal a él.

556. Al respecto, conviene recordar que el artículo 1 de la Constitución define al Estado colombiano como descentralizado, aspecto que se concreta en el reconocimiento de determinadas funciones a las entidades descentralizadas, como por ejemplo la de "*gobernarse por autoridades propias*", según lo consagra el artículo 287 de la Constitución. Una de esas autoridades son las juntas administradoras locales, las cuales pueden existir en aquellos municipios que los concejos decidan dividir por comunas. Sus funciones se regulan en el artículo 318 de la Constitución.

557. Para la Corte, el artículo 23 del PLE Estatuto de la Oposición, en la medida en que se fundamenta en la descentralización política y no se opone a las funciones asignadas a las juntas administradoras locales por el artículo 318 de la Constitución, resulta exequible.

(vi) *Decisiones sobre su constitucionalidad*

558. Con base en las razones expuestas, considera la Corte que los artículos 18, 19, 20, 21 y 23 del PLE Estatuto de la Oposición se ajustan a la Constitución, por lo que los declarará exequibles.

g. Artículo 22: Problemas jurídicos, consideraciones de la Corte, decisiones sobre su constitucionalidad

(i) *Artículo 22*

"*Artículo 22. <u>Transparencia y rendición de cuentas en el Plan de Desarrollo y Planes Plurianuales de Inversión</u>. 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 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".

(ii) *Intervenciones*

- *Intervenciones de organizaciones internacionales*

559. El Netherlands Institute for Multiparty Democracy intervino en el presente proceso, solicitando que los incisos 1º y 2º del artículo 22 del PLE Estatuto de la Oposición sean declarados inexequibles, en la medida en que no respetaron la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 151 de la Constitución para normas sobre la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones y el plan general de desarrollo, debido a que, en aras de proporcionar herramientas para el control político y aumentar la participación ciudadana, buscan introducir normas a la manera en la que se aprueba y se hace seguimiento a los planes de desarrollo.

(iii) *Concepto de la Procuraduría General de la Nación*

560. La interviniente sostiene que los artículos 5, 9, 16 y 22 del PLE Estatuto de la Oposición establecen importantes regulaciones en materia de transparencia, control y rendición de cuentas, aspectos que son centrales para el ejercicio de los derechos políticos a la oposición e independencia. Para desarrollar su afirmación, señala: "*el ejercicio de los derechos de las organizaciones políticas no adeptas al gobierno, especialmente 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*".

(iv) *Problemas jurídicos*

561. ¿La regulación dispuesta en el artículo 22 del PLEEO se ajusta a los mandatos constitucionales, incluyendo pero sin limitarse a la reglamentación de los mecanismos de control político prevista en la Ley 5 de 1992 y en la Constitución?

(v) *Consideraciones de la Corte*

<u>El control social de la gestión pública</u>

562. La Constitución Política, dentro de un marco jurídico "*democrático y participativo*"[315], ha buscado la promoción de mecanismos ciudadanos de vigilancia y control de la gestión pública[316]. El alcance de este derecho se debe armonizar con lo previsto en el artículo 3 Superior, conforme al cual la soberanía reside en el pueblo y se ejerce de forma directa o por medio de sus representantes. Tal como lo expuso la Corte en la sentencia C-1067 de 2012, el derecho al ejercicio del control sobre el poder político adopta diversas

[315] Ver, Constitución Política, Preámbulo. Al respecto la sentencia C-1067 de 2012 determinó que "*De lo expuesto se concluye que el modelo democrático participativo tiene una clara línea de acción que se enfoca en asegurar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, con un alcance transversal, universal y expansivo. En materia política, este principio no se concentra exclusivamente en el acto de elección de representantes, ya que incluye el reconocimiento de los mecanismos de participación previstos por el Constituyente y aquellos que en virtud del desarrollo de la libertad de configuración normativa disponga el legislador. En todo caso, como ya se dijo, la participación democrática en el plano político no es absoluta, pues la misma se encuentra sometida a las limitaciones que en términos de razonabilidad se establezcan en la ley, acorde con los mandatos previstos en la Constitución*".
[316] Ver, sentencia C-438 de 2017.

modalidades, o bien se ejerce (i) directamente, por ejemplo, a través de la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución; y entre otros, (ii) por intermedio de sus representantes, como ocurre con los informes, las citaciones o la moción de censura, etc.

563. En este sentido, el artículo 103 de la Carta estableció el deber del Estado de contribuir a la organización, promoción y capacitación de diversos sectores de la sociedad civil para constituir mecanismos democráticos que la representen en las distintas instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública. De igual modo, el artículo 270 de la Constitución Política otorgó a la ley la potestad de organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar que la gestión pública se cumpla en sus diversos niveles administrativos y sus resultados.

564. En desarrollo de estas disposiciones constitucionales, la Ley 1757 de 2015 introdujo en el ordenamiento jurídico colombiano varios instrumentos de participación ciudadana encaminados a promover estrategias de seguimiento a la gestión pública. Lo anterior se ve reflejado en la regulación introducida frente a la "*Rendición de cuentas de la Rama Ejecutiva del Poder Público*"[317] y el "*Control Social a lo Público*"[318]. Estos dos instrumentos reflejan la inequívoca aspiración constitucional de que los ciudadanos participen activamente en la decisión de los asuntos que los afectan y que ejerzan el derecho a controlar el poder político[319].

565. La rendición de cuentas, caracterizada como una expresión de control social en el artículo 48 de la Ley 1757 de 2015, ha sido entendida por la jurisprudencia de esta Corte "*como una manifestación de la democracia participativa*"[320] que desarrolla varias disposiciones constitucionales como lo son el artículo 40, 103 y 270 Superiores. Asimismo, se trata de un mecanismo que "*permite asegurar que los recursos humanos y económicos destinados a los diferentes órganos o entidades del Estado sean empleados para la consecución de los fines del Estado, de forma compatible con los principios que gobiernan la actividad administrativa según lo establece el artículo 209 de la Constitución*"[321].

566. Por medio de esta figura, que tiene como finalidad la búsqueda de la transparencia de la gestión pública, se busca que las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial, así como los servidores públicos, informen, expliquen y den a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, a la sociedad civil, a otras entidades públicas y a los organismos de control. En esa medida, es un mecanismo que opera no sólo frente a los

[317] Ley 1757 de 2015, artículo 48-59.
[318] Ley 1757 de 2015, artículos 60-72.
[319] Ver, sentencia C-150 de 2015.
[320] Ibíd.
[321] Ibíd. Adicionalmente, según el artículo 209 de la Constitución "[l]*a función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (…)".*

ciudadanos, sino también de manera horizontal frente a ciertos órganos del Estado, de modo que al analizar la constitucionalidad del artículo 57[322] de la Ley 1757 de 2015, esta Corte manifestó que:

> *"(…) esta forma horizontal de rendición de cuentas no solo constituye una expresión del carácter democrático en tanto asegura controles efectivos entre los diferentes órganos del Estado sino que, adicionalmente, es una expresión específica de las competencias de control político previstas en los artículos 114 –control político del congreso respecto del Gobierno Nacional, 299 –control político de las asambleas respecto de la administración departamental, 312 –control político de los concejos respecto de la administración municipal- y 318 –control de las juntas administradoras locales-. Este tipo de regulación no solo constituye un desarrollo del mandato constitucional de propiciar controles interorgánicos como una forma de evitar el ejercicio abusivo del poder sino también de contribuir a la colaboración armónica mediante un diálogo institucional permanente"*[323].

567. Por otro lado, la misma Ley 1757 de 2015 introdujo la noción de "*control social a lo público*", la cual fue definida como "*el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados*"[324]. Para esta Corte, se trata de un mecanismo que tiene como finalidad *"incentivar, promover y garantizar la actuación de la ciudadanía en el seguimiento de las actividades de las entidades y funcionarios a cuyo cargo se encuentra el cumplimiento de funciones públicas o de administración de recursos públicos"*[325].

568. El control social de la gestión pública tiene por objeto el seguimiento y evaluación de las políticas públicas, así como de la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los particulares que ejerzan funciones públicas[326]. En este sentido, por medio de esta figura se pone de presente que todos los niveles de la administración pública pueden ser objeto de vigilancia ciudadana, salvo los aspectos que sean reservados, pudiendo ejercerse este control por la ciudadanía de manera individual o por intermedio de organizaciones constituidas para tal fin[327].

569. Los artículos 62, 63 y 64 de la Ley 1757 de 2015, se ocupan respectivamente del alcance, las modalidades y objetivos del control social.

---

[322] Ley 1757 de 2015. **Artículo 57. Respuesta a los informes de rendición de cuentas.** El Congreso de la República tendrá un mes de plazo para evaluar, dictaminar y responder a los informes anuales de rendición de cuentas que presente el gobierno a través de sus ministerios. Las mesas directivas de las cámaras confiarán su estudio a las respectivas comisiones constitucionales o legales, o a una comisión accidental.
Parágrafo. Los concejos municipales y distritales, las asambleas departamentales y las Juntas Administradoras Locales, también tendrán un mes de plazo para evaluar, dictaminar y responder a los informes anuales de rendición de cuentas que presenten los alcaldes municipales, distritales, locales y los gobernadores al respectivo cuerpo colegiado que le corresponda la evaluación.
[323] Ver, sentencia C-150 de 2015.
[324] Ley 1757 de 2015. Artículo 60.
[325] Ver, sentencia C-150 de 2015.
[326] Ley 1757 de 2015. Artículo 61.
[327] Ver, sentencia C-150 de 2015.

En relación con los mecanismos a través de los cuales se puede desarrollar el control social, el artículo 63 de la Ley antes mencionada establece que dicho control social puede ejercerse a través de: (i) veedurías ciudadanas; (ii) juntas de vigilancia; (iii) Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios; (iv) auditorías ciudadanas; (v) instancias de participación ciudadana; y (vi) a través del ejercicio de los derechos constitucionales dirigidos a controlar la gestión pública y sus resultados. Por su parte, en cuanto a los objetivos de este tipo de control, el artículo 64 de la Ley 1757 de 2015 establece una lista de objetivos dentro de los que se destaca la finalidad de "*b) Contribuir a mejorar la gestión pública desde el punto de vista de su eficiencia, su eficacia y su transparencia*"[328].

570. En esa medida, el control social a lo público se erige como una figura a través de la cual el legislador estatutario pretende institucionalizar una forma de control que complementa los mecanismos de democracia directa y aquellas manifestaciones ciudadanas que se expresan sin la existencia de una ordenación precisa al respecto. Por ello, se trata de una herramienta que busca optimizar el derecho de los ciudadanos a controlar el poder político, que se sigue de lo establecido en los artículos 40, 103 y 270 de la Constitución[329].

571. Con fundamento en lo anterior, en el artículo 22 del PLE Estatuto de la Oposición consagra ciertas medidas que buscan garantizar la transparencia y rendición de cuentas en el Plan de Desarrollo y los Planes Plurianuales de Inversión.

572. El inciso 1º establece que en el marco de la aprobación de los planes plurianuales de inversión en los Planes de Desarrollo del nivel nacional, departamental y municipal, el Gobierno deberá hacer público en los portales web institucionales los programas y proyectos que se pretendan ejecutar, así como las modificaciones o adiciones a su articulado presentadas en el trámite de construcción de dichos planes. Sumado a esto, el inciso 2º determina la realización de audiencias públicas en todos los niveles, con el fin de que la ciudadanía pueda conocer los proyectos de inversión en el marco de los planes plurianuales y presentar propuestas de priorización de las respectivas inversiones.

573. Por su parte, los incisos 3º, 4º y 5º de este artículo regulan el deber, por parte del Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales

[328] Ley 1757 de 2015. **Artículo 64. Objetivos del Control Social.** Son objetivos del control social de la gestión pública y sus resultados: a) Fortalecer la cultura de lo público en el ciudadano; b) Contribuir a mejorar la gestión pública desde el punto de vista de su eficiencia, su eficacia y su transparencia; c) Prevenir los riesgos y los hechos de corrupción en la gestión pública, en particular los relacionados con el manejo de los recursos públicos; d) Fortalecer la participación ciudadana para que esta contribuya a que las autoridades hagan un manejo transparente y eficiente de los asuntos públicos; e) Apoyar y complementar la labor de los organismos de control en la realización de sus funciones legales y constitucionales; f) Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública; g) Promover el liderazgo y la participación con miras a democratizar la gestión pública; h) Poner en evidencia las fallas en la gestión pública por parte de agentes estatales y no estatales, y formular propuestas para mejorarla; i) Contribuir a la garantía y al restablecimiento de los derechos sociales, económicos y culturales". (subrayado fuera del texto original).
[329] Ver, sentencia C-150 de 2015, reiterado en la sentencia C-438 de 2017.

y municipales, de (i) realizar audiencias públicas para que la ciudadanía pueda conocer los proyectos de inversión en el marco de dichos planes, y puedan presentar propuestas de priorización; y (ii) presentar a la respectiva corporación pública de elección popular, un informe de cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo y ejecución del presupuesto de inversión, antes de finalizar cada año del periodo constitucional; informes que deberán ser puestos a disposición en la página web o canales digitales. Asimismo, se determina que este informe será debatido en plenaria, dentro de los 30 días siguientes a su radicación, ante lo cual las organizaciones políticas declaradas en oposición e 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, sesión que exige la presencia obligatoria del Gobierno.

574. Por último, el parágrafo de este artículo, compuesto por tres incisos, especifica el contenido mínimo de los informes que deberá presentar el gobierno, dependiendo del nivel territorial del que se trate: nacional, departamental o municipal.

La reglamentación del control político y del control público ejercido por el Congreso de la República

575. De conformidad con el artículo 114 Superior, le corresponde al Congreso (i) hacer las leyes, (ii) reformar la Constitución y (iii) ejercer control político sobre el Gobierno y la administración. Además de las anteriores funciones, el artículo 6º de la Ley 5ª de 1992 establece como otras funciones del Congreso: (i) la función judicial, (ii) la función electoral, (iii) la función administrativa, (iv) la función de control público, y (v) la función de protocolo[330].

576. La Corte Constitucional ha desarrollado dos definiciones de control político: en *sentido amplio* y en *sentido estricto*[331]. En *sentido amplio* se ha considerado que el control político ejercido por el Congreso de la República es

[330] **Ley 5 de 1992. ARTÍCULO 6o. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO.** El Congreso de la República cumple:
1. Función constituyente, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.
2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.
3. Función de control político, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.
4. Función judicial, para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política.
5. Función electoral, para elegir Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Corte Constitucional y de la Corte Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Defensor del Pueblo, Vicepresidente de la República, cuando hay falta absoluta, y Designado a la Presidencia en el período 1992 -1994.
6. Función administrativa, para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes.
7. Función de control público, para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rindan declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante.
8. Función de protocolo, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones.
[331] Al respecto ver: Corte Constitucional sentencia C-432 de 2017.

toda actividad "*adelantada con el propósito de cuestionar o investigar actividades de los restantes poderes públicos, de otros organismos estatales e inclusive de personas privadas cuyas actuaciones tienen incidencia en los intereses generales*"[332].

577. Con base en esta definición, si bien en un principio se consideró que los mecanismos de control político funcionaban como dispositivos de rendición de cuentas que tenían por objeto principal evaluar la actividad y gestión de los asuntos a cargo del Gobierno y la administración, con el fin de hacer efectiva su responsabilidad política, la Corte ha reconocido que los fines del control político "*se han extendido con el paso del tiempo, pues éste ya no es solamente un instrumento para hacer efectiva la responsabilidad política del Gobierno, sino que ha terminado por convertirse en un instrumento para ventilar las principales preocupaciones de la sociedad y en un canal de comunicación entre el Congreso y la opinión pública*"[333]. Lo anterior, ha llevado precisamente a que los mecanismos de control político no se circunscriban a aquellos expresamente dispuestos en la Constitución y la Ley 5ª de 1992, sino que pueda ser realizado a través de cualquiera de las otras funciones del Congreso reconocidas en la Constitución, la Ley 5ª de 1992 u otras leyes. Por esta razón, la Corte Constitucional ha reconocido que resulta "*imposible determinar a priori y de forma taxativa los eventos en que puede tener lugar su ejercicio*"[334].

578. De manera más reciente, la Corte ha definido el control político en *sentido estricto*, destacando que es una función que "*a nivel nacional se consagra en los artículos 114 y 208 de la Constitución Política, con manifestaciones específicas en los numerales 3, 4, 8 y 9 del artículo 135 de la Carta*"[335]. La anterior definición permite diferenciar el control político y el control público, el último de los "*se regula específicamente en el citado artículo 137, como una facultad amplia que se brinda a las comisiones permanentes del Congreso de la República para acopiar información relevante que facilite el ejercicio de sus distintas funciones, entre el, la tramitación de proyectos de ley o de reformas constitucionales, o incluso el desenvolvimiento de las funciones judiciales a su cargo*"[336].

579. Al referirse de manera específica a la diferencia entre el control político y el control público, la Corte Constitucional, en el Auto 543 de 2016, estableció que:

> "(…) *el control político apunta a toda actividad del órgano colegiado de representación popular tendiente a pedir cuentas, debatir, cuestionar o*

[332] Ver, Auto 330 de 2008 y sentencia C-540 de 2012.
[333] Ver, Auto 330 de 2008.
[334] *Ibíd.*
[335] Ver, Auto 543 de 2016. Vale la pena aclarar que el control político opera en la órbita nacional, en la medida en que la propia Constitución también autoriza expresiones de control político en las entidades territoriales, conforme se deriva de lo previsto en el artículo 299 de la Carta, relacionado con la función de las asambleas departamentales frente a la administración departamental y 312 Superior, que se refiere a la actuación del consejo municipal sobre la administración del municipio.
[336] Ver, Auto 543 de 2016.

> *examinar la gestión y actividades del "gobierno y la administración" (CP art. 114), en la medida en que sus actuaciones tengan repercusiones sobre el interés general*[337]*; el control público –en su lugar- se focaliza en una posibilidad de emplazamiento "a cualquier persona, natural o jurídica", con miras a que rinda declaraciones sobre hechos relacionados directamente con el ejercicio de las funciones que de ordinario cumplen las comisiones permanentes de cada una de las cámaras, obteniendo por esa vía información que cualifique la función parlamentaria*"[338].

580. En consecuencia, es posible concluir que mientras que "*el control político tiene por objeto investigar, evaluar y realizar juicios de valor sobre las actuaciones y omisiones de las principales autoridades que ejercen funciones administrativas* [a través de] *mecanismos como, por ejemplo, las citaciones* (…) *la solicitud de informes, e incluso la posibilidad de ejercer la moción de censura*", el control público, por su parte, es un instrumento que permite que el Congreso de la República "*acceda[] a la información que requieran para el ejercicio de sus funciones mediante las declaraciones, orales o escritas, de cualquier persona naturales o jurídica*"[339]. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario tener en cuenta que como lo ha expresado la misma Corte, "*no siempre es sencillo establecer una línea divisoria entre ambas modalidades de control parlamentario. En efecto, así como no cabe duda de que un particular citado a una comisión no puede ser objeto de cuestionamientos o juicios de carácter político, pues sus actuaciones son ajenas al sistema de frenos y contrapesos que envuelve este esquema de control, no ocurre lo mismo con los servidores públicos, pues respecto de ellos, en principio, no existe prohibición constitucional de que al mismo tiempo en que son citados para efectos de control público, sus acciones u omisiones puedan ser sometidas a valoración con fines políticos*"[340].

581. Asimismo, es necesario resaltar que el control político ejercido por el Congreso de la República debe recaer únicamente sobre ciertos funcionarios, por cuanto está circunscrito a ser ejercido sobre el Gobierno y la Administración. De manera que como ha sido expresado por el Consejo de Estado, "*no existe, porque la Constitución no lo permite, control político respecto de los demás órganos que estructuran el Estado o sea la rama judicial, los órganos de control (Ministerio Público y Contraloría General de la República) y la organización electoral (Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil)"*[341].

a) Informes

582. Según el numeral 8º del artículo 277 de la Constitución, el Procurador General de la Nación deberá rendir anualmente informe de su gestión al Congreso. Por su parte, de conformidad con el numeral 7º del artículo 282 de la

[337] Ver, Auto 140 de 2016.
[338] Ver, Auto 149 de 2009.
[339] Ver, sentencia C-432 de 2017.
[340] Ver, Auto 546 de 2016.
[341] Consejo de Estado, Corte de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 25 de julio de 1994. Rad. Núm. 615.

Carta, le corresponde al Defensor del Pueblo rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.

583. En concordancia con lo anterior, el artículo 254 de la Ley 5ª de 1992 establece la obligación de que (i) el Procurador General de la Nación presente un informe anual de gestión; y (ii) el Defensor del Pueblo presente unos informes sobre el cumplimiento de sus funciones, en ambos casos, ante el Congreso de la República. Asimismo, el parágrafo de dicho artículo señala que éstos deberán presentarse dentro de los primeros 15 días de cada legislatura.

584. Por último, el artículo 258 de la Ley 5ª de 1992 establece una habilitación general a los Senadores y Representantes para que soliciten "*cualquier informe a los funcionarios autorizados para expedirlo, en ejercicio del control que corresponde adelantar al Congreso. La misma disposición establece el término de 5 días para que la entidad proceda a rendir el informe*". Asimismo, el artículo 259 de esta Ley señala que el no presentar oportunamente los informes obligatorios o los que se soliciten acarrea consecuencias.

b) Citaciones

585. De conformidad con el artículo 135.8 de la Constitución, las Cámaras tienen la facultad de citar y requerir a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurran a las sesiones. Dichas citaciones deberán formularse (i) con una anticipación no menor de cinco días y (ii) en cuestionario escrito. Tras ser citados, estos funcionarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores. Además, dicho debate (i) no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y, en todo caso (ii) encabezará el orden del día de la sesión. Por su parte, el artículo 208.4 de la Carta establece la facultad de las comisiones constitucionales permanentes de citar a los Ministros, a los Viceministros, a los Directores de Departamentos Administrativos, al Gerente del Banco de la República, a los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y a otros funcionarios de la rama ejecutiva del poder público.

586. La Ley 5ª de 1992 clasifica las citaciones en dos grupos: las que se formulan a funcionarios[342], y aquéllas que se dirigen a particulares[343]. También regula en secciones separadas lo atinente al procedimiento a seguir según la citación sea para: (i) información[344], (ii) discusión de políticas o temas

[342] Arts. 233 a 235 de la Ley 5ª de 1992. El artículo 233, al referirse a la citación de funcionarios, establece que "[l]*as Cámaras podrán, para la discusión de proyectos de ley o para el estudio de asuntos relacionados con sus funciones, requerir la asistencia de los Ministros. Las Comisiones Permanentes podrán, además, solicitar la presencia de los Viceministros, los Directores de Departamentos Administrativos, el Gerente del Banco de la República, los Presidentes, Directores o Gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la Rama Ejecutiva del Poder Público*".
[343] Arts. 236 ibídem.
[344] Arts. 237 a 243 ibídem.

generales[345], y, (iii) debates a ministros[346].

c) Emplazamiento para rendir declaración

587. El artículo 137 de la Constitución dispone que cualquier Comisión Constitucional permanente tiene la facultad de emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, para que rinda declaraciones orales o escritas "*sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante*". En estos términos, dicha facultad no está dirigida a efectuar una censura o juicio de valor sobre las actuaciones y omisiones del declarante, por el contrario, *su naturaleza es meramente informativa.* Según la jurisprudencia de esta Corte, este es un mecanismo de control público, que no de control político en *estricto sentido*, de conformidad con el artículo 6.7 de la Ley 5ª de 1992, y cuyo fundamento, en el caso de los servidores públicos es el artículo 113 de la Constitución, y, en el caso de los particulares, el artículo 95 Superior.

588. Si bien el emplazamiento para rendir declaración como mecanismo de control público tiene por objeto la obtención de la información necesaria para que las comisiones constitucionales permanentes ejerzan sus funciones, esto no obsta para que, en el caso de los servidores públicos, puedan derivarse otro tipo de responsabilidades[347]. En este sentido, el propio Auto 140 de 2016 dispone que el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 137 de la Constitución podría derivar en responsabilidad "*de naturaleza política, cuya investigación o trámite debe ser, entonces, puesta en conocimiento de las autoridades competentes.*"

589. Para esta Corte, las medidas consagradas en el artículo 22 del PLE Estatuto de la Oposición constituyen disposiciones encaminadas a la concreción de los artículos 40, 103 y 270 de la Constitución, en virtud de los cuales se promueve la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública. En ese sentido, se trata de medidas que buscan desarrollar herramientas de control a la gestión pública, garantizando la transparencia y participación de la ciudadanía, enmarcándose en los mecanismos de "*control social*" determinados por la Ley 1757 de 2015, que se erigen como disposiciones encaminadas a lograr que la función pública sea ejercida conforme a los principios consagrados en el artículo 209 Superior, abriendo espacios para un adecuado control ciudadano en todos los niveles territoriales, conforme a los mandatos contenidos en los artículos 1, 209, 286, 287, 298, 299, 300, 303, 312, 313, 314 y 315 de la Constitución.

590. Se trata, además, de una expresión de las competencias de control político previstas en los artículos 114, 299, 312 y 318 de la Constitución, de modo que desarrollan los mandatos constitucionales establecidos en estos artículos, buscando no sólo propiciar la participación ciudadana, sino además

[345] Arts. 244 a 248 ibídem.
[346] Arts. 249 a 252 ibídem.
[347] Ver, Auto 140 de 2016.

los controles interorgánicos. Bajo este entendido, esta Corte considera que se trata de medidas adecuadas para garantizar la transparencia y control de la gestión pública, como mecanismos estrechamente relacionados con el ejercicio de la oposición política, las cuales se encuentran acorde con la Constitución, enmarcándose en los mecanismos de control político regulados por la Carta Política y conforme a las herramientas de control social reguladas por la Ley 1757 de 2015, que deben ser desarrolladas en todos los niveles territoriales, de acuerdo con los principios descentralización y autonomía territorial previstos en el texto Superior.

591. Por lo demás, esta Corte considera que resulta razonable y ajustado a la Constitución el establecimiento de una sesión exclusiva en la que las organizaciones políticas declaradas en oposición e independencia puedan exponer sus posturas y argumentos frente a los informes presentados, dentro de los treinta (30) días siguientes a su presentación con "[l]*a presencia del gobierno será obligatoria"*, contenida en el inciso 5º del artículo 22 del PLE Estatuto de la Oposición.

592. El inciso 5º aquí comentado, reproduce la regulación del artículo 57 de la Ley 1757 de 2015, estableciendo un deber temporalmente definido, en cabeza de las corporaciones públicas según el nivel territorial de que se trate, de debatir los informes presentados, garantizando en este caso, de manera particular, la participación de las organizaciones políticas declaradas en oposición o independencia. No se encuentra ninguna norma en el régimen de control político vigente que reproche la obligatoriedad, en cabeza de quien presenta o a quien este designe informes de rendición de cuentas, de estar presente en las sesiones en las que la respectiva corporación pública de elección popular en los diferentes niveles territoriales debata sobre el informe presentado. Lo anterior, por cuanto la finalidad que busca el debate de dichos informes, es precisamente que las diferentes organizaciones políticas puedan participar en la deliberación, garantizando el principio democrático y, en especial, la participación de aquellos declarados en oposición o independencia.

593. En esa medida, esta Corte considera que el establecimiento de la presencia obligatoria del Gobierno en las sesiones en las que se debatan dichos informes es constitucional, pues se ajusta a la regulación sobre la rendición de cuentas y el control político en general, motivo por el cual deberá ser declarada exequible. Así, reitera la Corte que el control político que se ejerce entre órganos debe provenir del mandato expreso de la Carta (artículo 113 de la Constitución), mismos que no podrán ser creados por una ley que contravenga dicho mandato constitucional.

(vi) *Decisiones sobre su constitucionalidad*

594. Con base en lo anterior, la Corte considera que el artículo 22 del PLE Estatuto de la Oposición deberá ser declarado exequible en su totalidad.

h. Artículos 24 y 25: Problemas jurídicos, consideraciones de la Corte, decisiones sobre su constitucionalidad

(i) *Artículos 24 y 25*

"*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 periodo de estas corporaciones, e integrarán las comisiones primeras 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".

(ii) *Intervenciones*

- *Intervenciones oficiales*

595. En su intervención, la Defensoría del Pueblo señala que los artículos 24 y 25 desarrollan los incisos 2º, 5º y 6º del artículo 112 superior, por lo que considera que deben ser declarados exequibles.

- *Intervenciones de organizaciones internacionales*

596. En su intervención el NIMD, señala que los artículos 24 y 25 son un desarrollo del artículo 112 de la Constitución, de acuerdo con la modificación introducida por el artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2015, por lo que igualmente están exentos de reproche constitucional.

- *Intervenciones ciudadanas*

597. En su intervención, la MOE considera que los artículos 24 y 25 deben ser declarados exequibles, puesto que son un desarrollo directo del Acto Legislativo 02 de 2015.

(iii) *Problemas jurídicos*

598. Corresponde a la Corte definir, si los contenidos materiales de los artículos 24 y 25 se adecúan a los preceptos constitucionales, en especial a lo dispuesto en el artículo 112 de la Carta.

(iv) *Consideraciones de la Corte*

599. El artículo 24 del PLEEO es un desarrollo directo del inciso 4º del artículo 112 de la Constitución Política, adicionado mediante el artículo 1º del Acto Legislativo 02 de 2015. En este sentido, el legislador estatutario reconoce la opción que el constituyente quiso incorporar en el sentido que el candidato que le siga en votos al Presidente y Vicepresidente de la República, ocupen una curul en el Senado y la Cámara de Representantes respectivamente. Así, se le brinda al candidato derrotado en las elecciones presidenciales la oportunidad de integrarse a la bancada de su partido o movimiento político en el Congreso y participar en el ejercicio de la oposición política, de manera que se consolide una alternativa de poder, pero por lo demás garantiza que las personas que votaron por la opción derrotada también se encuentren representadas.

600. Cuando este artículo incorpora a los candidatos a presidente y vicepresidente a su respectiva organización política, responde a la no personalización de la política, pues más que el reconocimiento a una persona determinada, la curul que estos candidatos pueden ocupar, responde a un respeto por las ideas políticas que aunque derrotadas en la regla de la mayoría, recibieron un apoyo significativo de los ciudadanos en ejercicio de su derecho a la participación política, en ejercicio de su derecho al voto[348]. En este sentido

[348] En efecto, este tipo de fórmulas buscan profundizar el pluralismo político, caracterizado así en la sentencia C-490 de 2011: "*En contraposición con la Constitución de 1886 que circunscribía el ejercicio de la actividad*

es clara la exposición de motivos del PLEEO objeto de revisión al señalar que "*[e]l Acto Legislativo 02 de 2015 incluyó dentro de esta norma y con el claro propósito de estimular el ejercicio de la oposición que de forma natural correspondería a quien ha perdido la elección*"[349].

601. Debe señalarse que el constituyente en el inciso 5º del artículo 112 superior, previó que "*las curules así asignadas en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes serán adicionales a las previstas en los artículos 171 y 176*", de manera que la consagración en el PLEEO de estas curules no presenta un problema constitucional, sino que se encuentra comprendida dentro de la competencia del legislador en desarrollo directo del artículo 112 de la Constitución Política.

602. Ahora bien, el tercer inciso del artículo 24 señala que "*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"*, sin embargo no debe perderse de vista que en el primer inciso se determinó que quienes accedan al Congreso de la República por esta vía, ocuparán una curul adicional en "*las comisiones primeras constitucionales de las respectivas cámaras*", es decir el PLEEO incorpora una reforma al artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, la cual distribuye la composición de las comisiones constitucionales y permanentes del senado para un total de 102 senadores y 166 representantes es decir, con esta disposición debe acrecentarse en un miembro el número de senadores y representantes a la Cámara que componen las respectivas comisiones primeras[350].

603. Por lo demás, el artículo 25 del PLEEO es un desarrollo directo de los incisos 4º y 6º del artículo 112 Superior, adicionado por el Acto Legislativo 02 de 2015. En primer lugar, el legislador estatutario estableció que "*los candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos en los cargos de Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde Municipal, tendrán derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Concejos Municipales respectivos, durante el periodo de estas corporaciones*", ello reproduce el

---

política de los ciudadanos al sufragio universal y libre, la democracia constitucional contemporánea prevé un cambio cualitativo sobre este tópico, que (i) amplía las modalidades de participación democrática en instancias que van más allá que la elección representativa; y (ii) supera la concepción individualista, a través de la previsión de fórmulas que reconocen el pluralismo político, entendido como la necesidad de incorporar al debate democrático las diferentes tendencias ideológicas existentes en la sociedad, al igual que las distintas vertientes de identidad social y comunitaria, entre ellas las derivadas de perspectivas de género, minorías étnicas, juventudes, etc. "

[349] Gaceta del Congreso No. 32, primero (1º) de febrero de 2017, página 7.

[350] Toda vez que la Ley 3ª de 1992 es una ley ordinaria, su modificación por la vía de una ley estatuaria no plantea problemas constitucionales, en consonancia con lo señalado por esta Corte en la sentencia C-540 de 2012: "*La Corte considera que al proyecto de ley podía introducirse disposiciones ordinarias y orgánicas, sin que ello lo hiciera inconstitucional. Según se ha explicado en una ley estatutaria puede introducirse un asunto propio de una ley ordinaria atendiendo que el trámite de ésta resulta menos riguroso que el exigido para la aprobación de una ley estatutaria, como es la importancia de la materia (regulación de derechos y deberes fundamentales y los procedimientos y recursos para su protección), el procedimiento establecido para su aprobación (exige la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura), además de la revisión previa por la Corte Constitucional (arts. 152 y 153 superiores)*".

inciso 4º del artículo 112 por lo que no genera problema de constitucionalidad alguno. A su vez, señala que en dichas corporaciones colegiadas harán parte de la organización política a la cual pertenecen, es decir, tal como sucede con el candidato a presidente y vicepresidente el legislador estatutario busca fortalecer el ejercicio de la oposición política canalizada a través de partidos y movimientos políticos y no recurriendo al ejercicio personalista de la política.

604. Los siguientes tres incisos del artículo 25 bajo revisión incorporan las reglas procedimentales para la distribución de las curules, habida cuenta de que a diferencia de lo que sucede en el inciso 2º del artículo 112 tratándose de las curules otorgadas al candidato que le siga en votos al presidente y vicepresidente de la República electos, el constituyente no previó una regla determinada para la distribución de dichas curules en los Consejos y Asambleas. En primer lugar se establece que el candidato que siga en votación al gobernador de departamento o alcalde municipal o distrital electo, deberá manifestar su voluntad de acceder a la curul en la asamblea o el concejo municipal o distrital respectivamente. El inciso 6º del artículo 112 superior, señala la consecuencia derivada de la "*no aceptación de la curul en las corporaciones públicas de las entidades territoriales* […]", de donde razonablemente se infiere que entre la certificaciones de los resultados electorales por parte de la autoridad electoral y el otorgamiento de la curul en la asamblea o el concejo debe mediar una aceptación, de donde se sigue que el requisito de *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,* incorporado en el PLEEO bajo análisis se encuentra dentro de las competencias del legislador estatutario.

605. Por su parte, el inciso tercero del artículo 25 señala que una vez otorgadas las curules en la asamblea, concejo municipal o distrital, según corresponda, se procederá al cálculo de las demás curules en los términos del artículo 263 de la Constitución. Así, este inciso tampoco se opone a lo dispuesto en la Constitución Política, en la medida, en que a diferencia de lo que sucede con las curules en senado y cámara, el constituyente no previó un aumento en el número de miembros de dichas corporaciones colegiadas, como tampoco previó la modificación expresa del sistema de reparto de curules en dichas corporaciones, por lo cual, de una lectura sistemática de la Constitución debe entenderse que el reparto se hace de conformidad con el artículo 263 superior, tal y como lo hace en este caso el legislador estatutario.

606. Finalmente, el último inciso del artículo 25 señala como consecuencia de la no aceptación de la curul la aplicación de *"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*", este inciso tampoco plantea problema constitucional alguno, en la medida en que reproduce el inciso sexto del artículo 6º del artículo 112, otorgándole a la no aceptación de la curul por parte del candidato derrotado la misma consecuencia que ya había sido prevista por el constituyente.

(v) *Decisiones sobre su constitucionalidad*

607. De conformidad con lo anteriormente expuesto, la Corte procederá a declarar la exequibilidad de los artículos 24 y 25 del PLE Estatuto de la Oposición.

Artículos 26 y 27: Tema –Organizaciones políticas independientes

a. Artículos 26 y 27

"*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 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".

b. Intervenciones

(i) *Intervenciones oficiales*

608. Señala la Presidencia de la República que el PLE Estatuto de la Oposición permite que las agrupaciones políticas se declaren como independientes, lo cual "*dota al ejercicio de la política de mayores niveles de compromiso y seriedad por parte de los actores*". Asimismo, sostiene que la declaración política "*cumple un papel fundamental con el fin de que la ciudadanía conozca con claridad cuál es la posición que han sumido las agrupaciones políticas, en claro fortalecimiento del principio democrático*".

609. El apoderado especial de la Registraduría Nacional del Estado Civil[351], solicita a esta Corporación que declare la inexequibilidad de lo dispuesto en el artículo 26 del proyecto de ley estatutaria o, en su defecto, exequible condicionado, en el sentido de que las organizaciones políticas que se declaren en independencia tienen los mismos derechos que las que lo hicieran en oposición al Gobierno Nacional. De ese modo, manifiesta que el sistema constitucional democrático conocido como Estado Social de Derecho, defiende la realización de los principios de pluralismo y de igualdad en materia política, y en esa medida, el ejercicio de la oposición política en condiciones de igualdad.

610. En el asunto bajo revisión, dicho apoderado especial de la Registraduría Nacional del Estado Civil advierte que los artículos 11 y 26 del proyecto de ley desconocen el derecho a la igualdad (art. 13 de la Constitución Política), en razón a que no garantizan a las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno Nacional los mismos derechos que a las que se consideran independientes. Específicamente, pone de presente que a estas últimas la norma bajo estudio no les reconoce: (i) el derecho a réplica; (ii) la participación en mesas directivas de plenarias de las corporaciones públicas de elección popular; (iii) la participación en la Agenda de las corporaciones públicas; (iv) la garantía del libre ejercicio de los derechos políticos; (v) la participación en la Comisión de Relaciones Exteriores; (vi) el derecho a participar de las herramientas de comunicación de las corporaciones de elección popular; y (vii) el derecho a la sesión exclusiva sobre el Plan de Desarrollo y Presupuesto. De esta manera, concluye que la diferenciación introducida por el PLEEO, entre estos dos tipos de organizaciones políticas, es contraria a la Carta por cuanto desconoce el deber del Estado de garantizar los derechos políticos de manera igualitaria, real y efectiva.

(ii) *Intervenciones de organizaciones internacionales*

611. El NIMD se refiere a la regulación relacionada con los derechos de las organizaciones políticas independientes, contenida en los artículos 1, 26 y 27 del proyecto de ley, con el fin de sostener que a pesar de que el artículo 112 de la Constitución parecería indicar que el Estatuto de la Oposición únicamente puede ocuparse de los derechos de la oposición, la finalidad de una normativa que busca una regulación integral de la materia es introducir ciertas garantías

[351] James Alexander Lara Sánchez. Intervención presentada de forma extemporánea.

para que ninguna de las organizaciones se vea indebidamente favorecida por ser parte del Gobierno, por lo que resultaría errado obligar al legislador a abstenerse de mitigar los potenciales efectos negativos que la introducción de normas para proteger los derechos de la oposición tendría sobre aquellas organizaciones que no se acomodan a la dicotomía gobierno-oposición. Asimismo, señalan que no existe obstáculo constitucional para que el legislador incluya en este proyecto de ley normas tendientes a regular la actividad de las organizaciones políticas independientes, pues se trata de un asunto sujeto a la reserva de ley estatutaria, conforme al literal (c) del artículo 152 Superior[352].

c. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

612. Advierte que los derechos de las agrupaciones políticas que se declaren independientes están regulados en los artículos 1, 6, 8, 10, 22-5, 26 y 27 del PLE Estatuto de la Oposición. Afirma que, según esos artículos, a las agrupaciones independientes se les reconoce un tratamiento con menores garantías y espacios de participación que a quienes de declaren en oposición, lo cual no es reprochable desde un punto de vista constitucional.

613. La Procuraduría manifiesta en su intervención que se aprecia una regulación diferente entre agrupaciones políticas en oposición y agrupaciones políticas independientes en lo relacionado con (i) el uso de medios de comunicación, (ii) la participación en cuerpos colegiados, (iii) la existencia de garantías y derechos adicionales para la oposición y (iv) los mecanismos de protección a los derechos.

614. Para la interviniente, estas diferencias de tratamiento son justificadas por cuanto el artículo 3 del PLE Estatuto de la Oposición reconoce el carácter de derecho fundamental a la oposición política, por lo cual es plausible que en el proyecto estudiado se establezca la ausencia de ciertos beneficios a las agrupaciones independientes. A su vez, explica que en su opinión las agrupaciones en oposición y las independientes "*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 plazo más amplio de derechos y garantías*".

615. Finalmente, realiza unas consideraciones particulares para indicar que, pese a que son distintas de las agrupaciones en oposición, "*hacen parte de la lógica de lo que puede entenderse como un estatuto de la oposición, en forma integral*", pues hace parte de un estatuto de oposición definir la situación de los partidos que no se encuentran alineados políticamente con el Gobierno, dentro de lo cual caben las agrupaciones en oposición y las independientes. Agrega, en este mismo sentido, que el reconocimiento de las agrupaciones políticas tiene

[352] Ver cuaderno principal, folios [•].

relación con el punto 2.3, particularmente con el punto 2.3.1, que trata sobre la promoción del pluralismo político.

d. Problemas jurídicos

616. En este apartado de la sentencia la Corte se ocupará del estudio de los siguientes problemas jurídicos relativos al contenido material de los artículos 26 y 27: ¿corresponde a lo dispuesto en el artículo 112, que habla específicamente de oposición política ejercida por partidos y movimientos políticos con personería jurídica, que se reconozca a organizaciones que no son de oposición sino "*independientes*" y se les otorguen ciertos derechos en ejercicio de esa calidad?; ¿Supone un desconocimiento del derecho a la igualdad que se reconozcan distintos derechos a las agrupaciones en oposición y a las independientes?; ¿Es acorde con los mandatos constitucionales, la inclusión de nuevas causales de inhabilidad bajo el nombre de "*protección a la declaración de independencia*"?

e. Consideraciones de la Corte

617. Como se estableció antes, la Constitución establece como uno de los elementos característicos del Estado colombiano el hecho de ser pluralista (ver *supra*, numeral 188), lo cual indica que en las discusiones sobre asuntos públicos debe promoverse la participación no solo de las mayorías, sino que se reconoce la importancia y legitimidad de los grupos minoritarios (ver *supra*, numeral 205). El pluralismo entonces parte del reconocimiento de la existencia de grupos de personas que tienen creencias con múltiples matices, ideas y concepciones del mundo. Dada la importancia que las organizaciones políticas tienen en el funcionamiento de la democracia, es posible entonces que esas distintas creencias sean representadas a través de organizaciones políticas creadas para el efecto (ver *supra*, numeral 203).

618. Teniendo en cuenta la configuración del Estado colombiano, la Constitución admite que las organizaciones políticas sean el reflejo de creencias con opciones políticas de muy amplio espectro. Ello implica que puedan haber grandes diferencias entre opciones políticas similares u opciones con elementos en común pero también con diferencias con otras.

619. El reconocimiento de las organizaciones políticas independientes que hace el PLE Estatuto de la Oposición se limita a atender a esta realidad. En efecto, teniendo en cuenta al amplio espectro de opciones políticas que puede haber en una democracia pluralista, las organizaciones políticas que deseen ejercer una posición crítica frente al Gobierno pueden hacerlo de distinta forma, o bien, ejercerse estando en oposición de forma general a las políticas impulsadas por este, o puede realizarse teniendo una posición autónoma del Gobierno, que lleve a decidir respecto de cada política que este promueva la posición específica que se tomará.

620. Por ello, es razonable que el ejercicio de la oposición política pueda manifestarse de distinta forma, como serían la declaración de oposición política o la de mantenerse independiente del Gobierno. Pero en todo caso, pese a sus distintas manifestaciones, ambos casos comparten el elemento común de no pertenecer al Gobierno. Por esta razón, considera la Corte que es constitucional que el legislador reconozca a organizaciones políticas independientes del Gobierno, pues ello desarrolla los mandatos constitucionales previstos en los artículos 1 y 112 de la Constitución.

621. Ahora bien, la segunda cuestión de relevancia constitucional que debe analizar la Corte se relaciona con el reconocimiento de determinados derechos a las organizaciones políticas independientes. Particularmente, como lo puso de presente la Procuraduría General de la Nación en su escrito de intervención, los derechos reconocidos por el PLE Estatuto de la Oposición a las organizaciones políticas independientes son distintos de aquellos que el mismo proyecto de norma les reconoce a las organizaciones políticas declaradas en oposición. Es preciso evaluar si esta diferencia de trato es razonable, con el propósito de determinar si se ajusta o no a lo previsto por el artículo 13 de la Constitución.

622. La Corte procederá entonces a analizar el artículo 26 del PLE Estatuto de la Oposición conforme a la metodología del juicio de igualdad[353]. Esta Corte se ha referido en amplio número de pronunciamientos a la estructura, contenido y alcance del principio de igualdad en el estado constitucional de derecho[354]. En esta oportunidad, la Corte reiterará los criterios centrales para el análisis de una supuesta violación del derecho a la igualdad, basándose en la exposición presentada por la Corte en la reciente sentencia C-571 de 2017.

623. El derecho a la igualdad está previsto en el artículo 13 de la Constitución Política, así como en instrumentos internacionales de derechos humanos que, en virtud del artículo 93 numeral 2, hacen parte del bloque de constitucionalidad[355]. De este derecho se desprenden dos mandatos básicos: (i) otorgar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes y (ii) otorgar un trato diferente a situaciones de hecho disímiles[356]. Como se observa, el rasgo esencial del derecho a la igualdad es que implica un juicio de comparación entre dos personas o grupos de personas.

---

[353] Ver, sentencias C-114 y 115 de 2017.

[354] La jurisprudencia sobre el principio de igualdad es muy amplia. Es posible sostener, sin embargo, que las herramientas jurídico conceptuales para evaluar una posible infracción al principio/derecho a la igualdad se encuentra unificada desde las sentencias C-093 de 2001 y C-673 de 2001, en las cuales la Corte incorporó el concepto del test integrado de igualdad. Otras sentencias en las que se incorporaron paulatinamente los criterios de evaluación de posibles violaciones al derecho a la igualdad son C-063 de 1997 y C-588 de 2009 sobre la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, C-372 de 2011 sobre la aplicación del principio de progresividad en el acceso a los mecanismos de protección judicial, T-703 de 2008 y T-110 de 2010, (y especialmente en el segundo de esos fallos) en las que se estudió la constitucionalidad de los cupos para minorías étnicas en universidades públicas. En la sentencia C-714 de 2002, así como las tempranas sentencias C-494 de 1992 y C-040 de 1993.

[355] Ver, entre otros, los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

[356] Ver, sentencia C-022 de 1996.

624. Para determinar con mayor precisión el alcance del derecho a la igualdad, la Corte ha especificado estos dos mandatos generales en cuatro reglas, a saber[357]: (i) debe darse un tratamiento distinto a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (ii) debe darse el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (iii) debe darse un trato paritario a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las similitudes sean más relevantes que las diferencias; y (iv) debe darse un trato diferente a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las diferencias sean más relevantes que las similitudes.

625. Con el propósito de determinar cuándo se presenta alguna de las hipótesis mencionadas antes, la Corte ha tenido en cuenta un juicio a partir de tres etapas de análisis. Primero, se debe establecer el *criterio de comparación* (también denominado *tertium comparationis*). Con relación a este primer paso de análisis la Corte ha señalado lo siguiente[358]:

> *"[e]l concepto de igualdad es relacional y siempre presupone una comparación entre personas o grupos de personas. La jurisprudencia constitucional se ha remitido en esta materia a la clásica formulación de Aristóteles según la cual debe tratarse igual a los iguales y en forma desigual a los desiguales. Pero, ¿iguales o diferentes respecto de qué? Como en abstracto todos somos personas iguales y en concreto todos somos individuos diferentes, es preciso identificar un parámetro para valorar semejanzas relevantes y descartar diferencias irrelevantes. Esto porque no todo criterio para diferenciar entre personas o grupos de personas para efectos de otorgarles diverso tratamiento es constitucional. Así, la propia Constitución prohíbe, incluso al legislador, discriminar por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica con respecto al reconocimiento y protección de derechos, libertades y oportunidades (art. 13 inciso 1º C.P.).*
>
> ***La identificación del criterio de comparación[359] sirve para examinar si la clasificación del legislador agrupa realmente a personas diferentes a la luz de la norma acusada, en otras palabras, si las clases fueron racionalmente configuradas o si lo fueron caprichosamente. La racionalidad de la medida diferenciadora obedece al grado de acierto en incluir a todas las personas similarmente situadas para los fines de la ley. Así, la determinación de si dos grupos son comparables depende de su situación vista a la luz de los fines de la norma.***
>
> *Una clasificación es claramente racional si incluye a todas las personas en similar situación, y es totalmente irracional si ninguna de las personas incluidas tiene relación alguna con tales fines. Los casos donde la racionalidad de la clasificación es discutible, se refieren a los casos en que la ley no incluye a todas las personas colocadas en similar situación a la luz del fin buscado (infra-inclusiva) – p.ej. garantiza la educación gratuita a los niños de baja estatura y no a los de alta estatura –, incluye personas colocadas en situación diferente a la luz del fin buscado (sobre-inclusiva) – p.ej. garantiza la educación gratuita a niños de padres adinerados – o, al mismo tiempo, excluye a unas colocadas en*

[357] Ver sentencias C-015 de 2014 y C-179 de 2016.
[358] Ver sentencia C-741 de 2003.
[359] Ver al respecto el precursor artículo de Tussman & tenBroek, "*The Equal Protection ot the Laws*", 37 Calif.L.Rev. 341 (1949).

> *situación similar e incluye a otras no colocadas en situación semejante (sobre-inclusiva e infra-inclusiva) – p.ej. garantiza la educación gratuita a todos los niños de baja estatura sean ricos o pobres y no a los altos –.*
>
> *En los casos donde la racionalidad de la clasificación es discutible, el control ejercido por el juez constitucional reconoce que no es posible exigir al legislador una congruencia perfecta entre el criterio de diferenciación y la delimitación del ámbito de las clases resultantes de dicho criterio. Esto porque en una democracia donde se respeta el principio de separación de las ramas del poder público debe haber una distribución de funciones y un sistema de controles que permitan a la vez el cumplimiento efectivo de los fines del Estado, así como el respeto y la realización de principios, derechos y valores materiales. En este marco el legislador goza de un margen de configuración legislativa en materia del diseño de las políticas públicas, sin que le sea exigible jurídica, ni prácticamente dada la creciente complejidad social, una racionalidad máxima, es decir, una congruencia perfecta entre el criterio de diferenciación y la delimitación de las clases resultantes de aplicar dicho criterio*" (Negrillas fuera del texto adicional).

626. Segundo, se debe definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe realmente un trato igual o diferenciado. Así, una vez establecido el criterio de comparación, debe verificarse si efectivamente existe un trato igual o un trato diferenciado o si en realidad el cargo por vulneración del derecho a la igualdad parte de una indebida comprensión o interpretación de lo que establece la medida analizada. De este juicio pueden entonces desprenderse dos hipótesis: o los grupos o personas no son comparables a la luz del criterio de comparación y, en consecuencia, no se afecta el mandato de trato igual; o los grupos o personas si pueden ser asimiladas y, en esa medida, se presenta una afectación *prima facie* del derecho a la igualdad.

627. Si ocurre lo segundo (si las personas o grupos pueden ser asimiladas), en tercer lugar, se debe determinar si la diferencia de trato se encuentra constitucionalmente justificada[360], análisis que varía, pues puede hacerse en intensidades distintas, teniendo como propósito salvaguardar el principio democrático y la separación de poderes, sin afectar gravemente los derechos inalienables de la persona (artículos 1, 5 y 113 de la Constitución, respectivamente).

628. En este sentido, la Corte ha señalado que el juicio de proporcionalidad no puede ser aplicado con la misma intensidad en todos los casos. De no proceder así (es decir, si siempre se aplicara la misma intensidad en el análisis de proporcionalidad), las competencias de los diferentes órganos del Estado, al igual que las posibilidades de actuación de los particulares en ejercicio de la libre iniciativa privada, podrían resultar anuladas o afectadas gravemente. Ello se debe a que, en últimas, en este paso lo que se analiza es si la diferenciación prevista por la medida analizada es o no proporcional[361]. Con fundamento en lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha reconocido tres intensidades que pueden tenerse en cuenta para este análisis, a saber: leve, intermedia y estricta.

---

[360] Ver sentencia C-093 de 2001.
[361] Ver, entre muchas otras, sentencia C-093 de 2011, C-673 de 2011 y C-104 de 2016.

Las situaciones en las que cada intensidad procede y lo que se analiza en cada una de ellas se describen de forma breve a continuación[362]:

a. Juicio leve de igualdad: este juicio maximiza la separación de poderes y el principio democrático, representando el ámbito de intervención menos intenso del juez constitucional en asuntos de competencia del legislador. En principio, se aplica a eventos en los que la medida estudiada desarrolla una competencia específica definida en cabeza de un órgano constitucional; la medida estudiada aborda cuestiones económicas, tributarias o de política internacional; o del análisis de dicha medida no se advierte, *prima facie*, que la diferenciación que ella establece afecte de forma grave el goce de un derecho fundamental. El juicio leve de igualdad, que presupone siempre un examen independiente de la licitud de la medida, tiene como propósito analizar dos cuestiones: (i) si determinada distinción –medida- persigue una finalidad constitucional legítima o no prohibida por la Constitución. En caso de ser ello así, se requiere además establecer si (ii) el medio puede considerarse, al menos prima facie, como idóneo para alcanzar la finalidad identificada.

b. Juicio intermedio de igualdad: se ha aplicado por la Corte cuando, entre otras, existe un indicio de que pueda haber una afectación a la libre competencia, cuando se trata de medidas de discriminación inversa o cuando se pueda afectar el goce de un derecho no fundamental. El juicio intermedio de igualdad está compuesto también de dos pasos analíticos, orientados a determinar (i) si la distinción prevista por la medida analizada se orienta a conseguir un propósito constitucionalmente importante y (ii) si el medio elegido es efectivamente conducente para el logro de esa finalidad.

c. Juicio estricto de igualdad: se aplica, en principio, cuando la diferenciación que se estudia utiliza una categoría sospechosa (como aquellas mencionadas en el artículo 13 de la Constitución a modo de prohibiciones); cuando implica la afectación de los derechos de personas en condición de debilidad manifiesta, o pertenecientes a grupos marginados o discriminados; interfiere con la representación o participación de sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones; genera la afectación de los derechos de minorías insulares y discretas; establece un privilegio; o afecta de manera grave, *prima facie*, el goce de un derecho constitucional fundamental.

Este análisis, el más riguroso, tiene como propósito determinar (i) si la distinción prevista en la medida analizada persigue una finalidad imperiosa, urgente o inaplazable; (ii) si dicha distinción es efectivamente conducente para lograr esa finalidad; (iii) si la distinción es necesaria, en el sentido de que es el medio menos gravoso para lograr con el mismo nivel de eficacia la finalidad perseguida; y (iv) si es proporcional en sentido

[362] Ver, entre otras, sentencias C-114 y C-115, ambas de 2017.

> estricto, es decir, si los beneficios de adoptar la medida analizada exceden las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales.

629. En cada caso deberá el juez valorar las diferentes razones que concurren para fundamentar la intensidad del juicio, de acuerdo con los criterios jurisprudencialmente establecidos.

630. Para evaluar la constitucionalidad de la parte cuestionada del artículo 12 del proyecto de ley, la Corte tendrá en cuenta la metodología de análisis expuesta en precedencia, a fin de determinar si en el presente caso existe efectivamente un desconocimiento del derecho a la igualdad (artículo 13 de la Constitución). Así, procederá a identificar y delimitar el criterio de comparación y, a la luz de este, definir si la norma otorga un tratamiento paritario a grupos diferentes. En caso de comprobar lo anterior, será necesario determinar si dicho tratamiento se encuentra constitucionalmente justificado, para lo cual deberá definir la intensidad del juicio de proporcionalidad y, por consiguiente, aplicarlo al caso concreto.

Grupos objeto de comparación y la finalidad del artículo 26 del PLEEO

631. Así, en cuanto al criterio de comparación, considera la Corte que en este caso debe realizarse entre las organizaciones políticas declaradas en oposición y las organizaciones políticas independientes. En segundo lugar, encuentra la Corte que en el plano fáctico en efecto existe una diferencia entre ambos tipos de organizaciones, pues a las organizaciones políticas independientes el artículo 26 del PLE Estatuto de la Oposición les reconoce tres derechos específicos, mientras que el artículo 11 del mismo cuerpo normativo consagra un catálogo de derechos más amplio para las organizaciones políticas declaradas en oposición. En ese sentido, sí existe un tratamiento diferenciado en el PLE Estatuto de la Oposición relacionado con los derechos reconocidos a las organizaciones políticas independientes y a las organizaciones políticas en oposición.

Criterio de comparación, afectación *prima facie* del derecho a la igualdad e intensidad del juicio de igualdad

632. Corresponde ahora analizar si la diferencia de trato mencionada anteriormente se encuentra justificada o no. Para tal efecto, la Corte considera que la intensidad del análisis que le corresponde aplicar en este caso es leve, pues del análisis preliminar de la distinción estudiada no se advierte que existe una afectación a un goce de un derecho fundamental, sino, antes bien, el PLE Estatuto de la Oposición pretende desarrollar los artículos 1 y 112 de la Constitución. En ese sentido, corresponde analizar si la distinción que se estudia (i) persigue una finalidad constitucional legítima o no prohibida por la Constitución, y, en caso de que así sea, (ii) si el medio puede considerarse, al menos *prima facie,* como idóneo para alcanzar la finalidad identificada.

633. Así, por un lado, considera la Corte que la diferencia de trato entre las organizaciones políticas de oposición y las independientes persiguen una finalidad legítima, pues se aprecia que el legislador decidió dotar con mayores garantías a las organizaciones que ejercen la oposición que a las que adoptan una posición independiente. Para la Corte, ello es posible pues, si bien ambas posiciones reflejan un ejercicio crítico frente al Gobierno, son manifestaciones distintas de la oposición política (ver *supra*, numerales 619 y 620).

634. El reconocimiento diferenciado de derechos a las organizaciones políticas en oposición e independientes persigue la finalidad de proteger de manera especial a las organizaciones en oposición, las cuales adoptan una postura de crítica general a las políticas del Gobierno, a diferencia de lo que sucede en el caso de las organizaciones independientes, cuya crítica se ejerce en principio solo respecto de asunto determinados del Gobierno. La posición de crítica generalizada y constante exige que las organizaciones políticas en oposición gocen de una protección especial en comparación con las organizaciones políticas independientes, y a ello precisamente pretende responder el PLE Estatuto de la Oposición, al reconocerles derechos diferenciados.

635. Ahora bien, la decisión del legislador de dotar de mayores garantías a las organizaciones políticas declaradas en oposición no solo es constitucionalmente legítima, sino que es idónea para el logro de esa finalidad. Así, se advierte que los derechos adicionales que les corresponden a las organizaciones políticas declaradas en oposición se relacionan con financiación adicional (artículo 12 del PLE Estatuto de la Oposición), mayor acceso a medios de comunicación y a documentación oficial (artículos 13, 14, 15 y 16 del PLE Estatuto de la Oposición), derecho de réplica (artículo 17 del PLE Estatuto de la Oposición) y participación en la agenda de las corporaciones públicas (artículo 19 del PLE Estatuto de la Oposición).

636. Los derechos mencionados implican la distribución de bienes escasos, como el acceso a medios, a financiación estatal o la definición de los temas que se abordará en las sesiones de las corporaciones públicas. En este sentido, lo que hace el PLE Estatuto de la Oposición es priorizar la distribución de estos recursos a favor de las organizaciones políticas declaradas en oposición. Considera la Corte que con ello se permite a dichas organizaciones políticas declaradas en oposición tener una mayor exposición con el propósito de informar acerca de sus posiciones críticas, lo cual se explica por las grandes posibilidades de difusión que tienen los Gobiernos.

637. En todo caso, resalta la Corte que el reconocimiento de un catálogo de derechos más amplio a favor de las organizaciones políticas declaradas en oposición no significa que a las organizaciones políticas independientes no se les proteja su postura crítica frente al Gobierno. En efecto, ellas también tienen determinados beneficios encaminados a proteger los derechos que emanan de los artículos 1 y 112 de la Constitución. Así, conviene mencionar que en todo

caso el artículo 26 del PLE Estatuto de la Oposición les concede tres garantías específicas: participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones de elección popular, postular candidatos a las mesas directivas de los cuerpos colegiados (cuando las organizaciones declaradas en oposición no ejerzan tal derecho) y participar en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores.

638. Por ello, concluye la Corte que la diferencia de trato prevista en el PLE Estatuto de la Oposición entre las organizaciones políticas declaradas en oposición y las que se declaran en independencia del Gobierno no desconoce el artículo 13 de la Constitución Política.

Inhabilidades a determinados miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición

639. Resta entonces en este apartado referirse al artículo 27 del PLE Estatuto de la Oposición, el cual establece una inhabilidad a determinados miembros de las organizaciones políticas declarados en oposición para ejercer cargos de autoridad política, civil o administrativa en el Gobierno, mientras se mantenga la declaración de independencia. Se trata de una inhabilidad que también fue establecida para los mismos miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición, prevista en el artículo 29 del PLE Estatuto de la Oposición.

640. Para juzgar la constitucionalidad de esta disposición, conviene recordar que las inhabilidades son "*restricciones fijadas por el constituyente o el legislador para limitar el derecho de acceso al ejercicio de cargos o funciones públicas*", razón por la cual pueden entenderse como requisitos negativos para el acceso a la función pública[363].

641. La Corte ha destacado que, con base en los artículos 6º, 123 y 150 numeral 23 de la Constitución, el legislador cuenta con la facultad de establecer el régimen de inhabilidades. En este sentido, ha sostenido la Corte que es competencia del Congreso "*evaluar y definir el alcance de cada uno de los hechos, situaciones o actos constitutivos de inhabilidad o incompatibilidad, así como el tiempo durante el cual se extienden y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas*"[364].

642. Para ejercer dicha competencia, el Congreso debe armonizar dos intereses. Por un lado, rodear de condiciones de transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad el acceso y la permanencia en el servicio público. Por otro lado, respetar el derecho político de acceder a los cargos públicos, incluyendo los de elección popular, previsto en el artículo 40 de la Constitución. Por ello, ha considerado la Corte que el legislador debe ejercer su competencia de

[363] Ver, sentencia C-1212 de 2001.
[364] Ver, sentencias C-194 de 1995 y C-490 de 2011.

establecer las inhabilidades para los cargos públicos respetando los criterios de razonabilidad y proporcionalidad[365].

643. Como se ha explicado anteriormente, el análisis de proporcionalidad de una medida admite distintos grados de exigencia[366]. Teniendo en cuenta que la medida estudiada limita el ejercicio de un derecho fundamental (el de acceso a los cargos públicos), considera la Corte que es preciso analizar esta medida teniendo en cuenta un juicio estricto de proporcionalidad. En ese sentido, la Corte analizará (i) si la medida prevista persigue una finalidad imperiosa, urgente o inaplazable; (ii) si dicha medida es efectivamente conducente para lograr esa finalidad; (iii) si la medida es necesaria, en el sentido de que es el medio menos gravoso para lograr con el mismo nivel de eficacia la finalidad perseguida; y (iv) si es proporcional en sentido estricto, es decir, si los beneficios de adoptar la medida analizada exceden las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales.

644. En primer lugar, la inhabilidad prevista en el artículo 27 del PLE Estatuto de la Oposición persigue una finalidad imperiosa: proteger la autonomía de las organizaciones políticas independientes, para que determinados miembros que la componen no puedan ser atraídos por los respectivos gobiernos mediante ofrecimientos burocráticos. En ese sentido, puede afirmarse que dicha inhabilidad desarrolla los artículos 1, 40 y 112 de la Constitución, por lo que puede concluirse que persigue una finalidad imperiosa.

645. En segundo lugar, la medida prevista en el artículo 27 del PLE Estatuto de la Oposición es adecuada para el logro de esa finalidad, pues si se admitiera que ciertos miembros de organizaciones políticas independientes pudieran aceptar ofrecimientos burocráticos del gobierno respectivo se debilitaría la posición crítica de la organización política, pues sus miembros más visibles podrían ser cooptados por el gobierno respecto del cual ejercen una posición de autonomía.

646. La Corte considera, además, que la inhabilidad es necesaria, por dos razones. Por un lado, hace referencia solo a determinados miembros de las organizaciones políticas independientes, los cuales tienen una posición importante y visible al interior de dicha organización, por lo que les es exigible mayores compromisos con la postura crítica que han asumido. Por otro lado, tiene una limitación temporal de doce (12) meses, pues establece que estará vigente dentro de los doce (12) meses siguientes al retiro de la organización política independiente, lo cual supone un límite al compromiso de esos miembros con la organización de la que han formado parte, sin que dicho límite sea desproporcionado o niegue en la práctica el ejercicio de posturas críticas al interior de esa misma organización política.

---

[365] Ver, sentencia C-490 de 2011.

[366] Aunque la Corte en precedencia se pronunció sobre los distintos grados de intensidad que admite el juicio de igualdad sobre determinada medida, estos grados también se aplican tratándose del análisis de otros derechos fundamentales, como lo es el derecho político de acceder a los cargos públicos, incluyendo los de elección popular, previsto en el artículo 40 de la Constitución.

647. Finalmente, constata la Corte que la medida también es proporcional en estricto sentido, pues la protección de la autonomía de las organizaciones políticas independientes es de gran importancia para un Estado pluralista, que no solo permite sino que promueve la formación de opiniones críticas y disidentes del Gobierno respectivo. La importancia de esta finalidad justifica la restricción de los derechos políticos de ciertos miembros de las organizaciones políticas independientes, en especial cuando se trata de una restricción que solo por un año, luego del cual dejará de ser aplicable. En ese sentido, lo previsto en el artículo 27 del PLE Estatuto de la Oposición supone una restricción razonable de los derechos políticos de determinados miembros de las organizaciones políticas en oposición, que se justifica por el beneficio buscado a favor de la autonomía de dichas organizaciones.

f. Decisión sobre la constitucionalidad de los artículos 26 y 27

648. Por las razones expuestas anteriormente, la Corte declarará la exequibilidad de los artículos 26 y 27 del PLE Estatuto de la Oposición Política.

Artículos 28 a 31: Tema –De los mecanismos de protección de los derechos de la oposición

a. Artículos 28 y 29: Problemas jurídicos, consideraciones de la Corte, decisiones sobre su constitucionalidad

(i) *Artículos 28 y 29*

"*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 inmediatamente. La audiencia podrá suspenderse y reiniciarse en caso de ser necesario.

e) En caso en que no se convoque a dicha audiencia, el accionado podrá ejercer su derecho de defensa por escrito dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la comunicación del inicio de la actuación.

f) Tratándose del derecho de réplica la audiencia será obligatoria y deberá realizarse dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes al reparto de la solicitud. La decisión se notificará en estrados.

g) La Autoridad Electoral está facultada para tomar todas las medidas necesarias para el restablecimiento del derecho vulnerado, incluida la adopción de medidas cautelares.

h) Si se protege el derecho, se ordenará su cumplimiento dentro de los cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

i) La Autoridad Electoral sancionará a toda persona natural o jurídica, o entidad pública, que incumpla las órdenes emitidas, con multas entre diez (10) y mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 29. <u>Protección de la declaratoria de oposición</u>. 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".

(ii) *Intervenciones*

- *Intervenciones de organizaciones internacionales*

649. El NIMD en su intervención al referirse a la protección de los derechos de la oposición contenida en los artículos 28, 29, 30 y 31, considera que éstos no solo se encuentran amparados por la Constitución, sino que persiguen fines constitucionales legítimos, como lo es la preservación de la integridad de los partidos y movimientos políticos, de modo que solicita que los mismos sean declarados exequibles.

- *Intervenciones ciudadanas*

650. El ciudadano Juan Fernando Londoño solicita a esta Corte que declare la inexequibilidad del artículo 28 del PLEEO, por ser contrario a los artículos 40,

86, 112, 229 y 265 de la Constitución Política. Para justificar su petición, en primer lugar, expone el impacto negativo que ha generado el conflicto armado interno en la realidad política del país y, en efecto, la importancia de que hubiesen sido elevadas a rango constitucional reglas que imponen a los partidos tradicionales el reparto equitativo del poder. En ese sentido, destaca que una de las características del sistema político ha sido el carácter "*consociacional*" de los gobiernos conformados por sectores históricamente representados en el poder. En este mismo sentido, explica las graves represiones de las que han sido víctimas aquellos que no pertenecían a las elites políticas, así como los que buscaron conformar partidos y movimientos políticos de izquierda. Refiere las responsabilidades que son atribuibles al Estado colombiano por la incapacidad de conjurar la permanente violación de los derechos a la vida y la participación política de los actores críticos del gobierno; situación que ha derivado en la configuración de una doble dinámica, "*por un lado, inclusión y coalición entre quienes compartían las visiones del establecimiento político* (…), *y por otro, exclusión y represión para quienes no los compartían*". Afirma que el anterior contexto revela las razones por las cuales la Constitución de 1991 dispuso la creación de un Estatuto de Oposición que permitiera dirimir las controversias políticas a través de los cauces institucionales. Y en esa medida, sostiene que la aprobación de este estatuto va a permitir completar el sistema democrático.

651. En segundo lugar, el ciudadano Londoño considera que la previsión de un mecanismo de naturaleza administrativa y de composición política para la salvaguarda del "*derecho fundamental a la oposición política*", desconoce los preceptos 40, 86, 112, 229 y 265 de la Carta, debido a que pone la protección de dicha garantía fundamental por fuera de la competencia de los jueces. Explica que, tratándose de un derecho fundamental, la oposición política deber ser protegida mediante los mismos mecanismos instituidos para la salvaguarda de este tipo de derechos, es decir, la acción de tutela y el acceso a la administración de justicia. Aceptar lo contrario implicaría, cuanto menos, (i) vaciar de contenido las normas constitucionales precitadas; (ii) privar al actor político de un medio judicial garantista y eficaz para reclamar el amparo de su derecho a la oposición; (iii) subordinar la solicitud de protección del derecho individual a la voluntad del partido político, a pesar de que existe un sistema de voto preferente; (iv) imponer un paso adicional para el acceso a la administración de justicia, que no genera mejores garantías para los involucrados; y (v) asignar funciones judiciales al Consejo Nacional Electoral que son ajenas a su naturaleza y desbordan el alcance de sus competencias constitucionales.

652. Finalmente, señala que, en el evento de que la Corte declare exequible el artículo 28 del proyecto de ley, la eficacia de acción del Consejo Nacional Electoral se vería comprometida por problemas de diferente orden, tales como el establecimiento de un control centralizado de todos los conflictos que se presenten a nivel nacional, en razón a que los interesados dejarían de acudir a los jueces de sus respectivas regiones. Además, advierte que la composición política del mencionado Consejo Nacional Electoral, que en su mayoría la

integran magistrados elegidos por los partidos mayoritarios, evidencia que sus actuaciones no serían garantía de protección para los derechos de los miembros de las organizaciones políticas en oposición, ni de las independientes. Ello, si se tiene en cuenta que, sin importar sus calidades personales, los magistrados de esa corporación representan en mayor medida a los partidos mayoritarios que a los de oposición.

(iii) *Concepto de la Procuraduría General de la Nación*

653. Para la Procuraduría, los artículos 19, 27, 28, 29, 30 y 31 del PLE Estatuto de la Oposición son constitucionales por tres razones. En primer lugar, porque son adecuados para garantizar la efectividad de los derechos y el propósito de las autoridades públicas, contenido en el artículo 2 de la Constitución. Particularmente, argumenta que lo previsto en los artículos 27 y 29 del PLE Estatuto de la Oposición propenden la salvaguarda de los intereses políticos legítimos de las organizaciones, buscando evitar que estas dejen de exponer sus posturas divergentes por razones burocráticas.

654. En segundo lugar, considera que las normas mencionadas antes desarrollan el principio de responsabilidad de las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones contenido en los artículos 2 y 6 de la Constitución. De manera concreta, señala que es legítimo que el artículo 19 del PLE Estatuto de la Oposición sancione con falta grave la inasistencia injustificada a debates de control político en las sesiones en donde el orden del día haya sido determinado por las organizaciones políticas declaradas en oposición, pues con ello se evita que quienes ostentan el poder obstruyan el ejercicio de los derechos a la oposición política.

Y en tercer lugar, sostiene que los artículos estudiados son respetuosos del debido proceso.

(iv) *Problemas jurídicos*

655. Corresponde a la Corte determinar si el contenido material del artículo 28 y 29 del PLEEO, se adecuan a los mandatos constitucionales.

(v) *Consideraciones de la Corte*

656. Artículo 28: El artículo 28 del PLEEO prevé una acción de protección de los derechos de la oposición, cuya titularidad la tienen las organizaciones políticas que se declaren en oposición. En este sentido, lo que se propuso el legislador es dotar de eficacia la garantía institucional que se le brinda al ejercicio de la oposición, al crearse un medio expedito para exigir los derechos que en virtud de dicha garantía tienen las organizaciones políticas.

657. Uno de los intervinientes plantea que este mecanismo de protección no debe dejarse en manos de la Autoridad Electoral, en primer lugar por ser ésta una autoridad administrativa y no judicial, y en segundo lugar, por la forma en

que éste órgano se conforma, puesto que, aducen, se verían privilegiados los partidos o movimientos políticos mayoritarios que son quienes conforman dicho Consejo. En este sentido, debe ponerse de presente que el constituyente previó en el artículo 265 Superior, como una de las "atribuciones especiales" de la Autoridad Electoral el "*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*". En efecto, se enmarca dentro del amplio margen del legislador estatutario[367] el desarrollo de este artículo, con el fin de prever los mecanismos de protección para la oposición y las minorías políticas.

658. A su vez, en relación con la conformación del Consejo Nacional Electoral, debe recordarse que fue el constituyente, el que previó la forma en que éste debía conformarse, y las funciones que le fueron asignadas, de modo que no le corresponde a esta Corte, como órgano constituido, entrar a hacer valoraciones en torno a la conveniencia o inconveniencia sobre su diseño institucional. Sin embargo, debe llamar la atención la Corte, y reiterar su jurisprudencia, en la necesidad en que este mecanismo previsto en el PLEEO sea puesto en marcha por el Consejo Nacional Electoral con la seriedad que demanda la protección de un elemento fundamental del sistema democrático como lo es la oposición. De la estricta observancia en su trámite de la neutralidad, de la imparcialidad, y la celeridad depende una garantía vital para la legitimidad del sistema democrático como lo es el ejercicio de la oposición. Tal como sucede en una democracia constitucional, las mayorías políticas deben observar el máximo respeto por los opositores, por los grupos minoritarios y divergentes, como consecuencia del hecho de que ser mayoría en un sistema democrático es apenas contingente, pues eventualmente se podrá ser minoría u oposición política, por lo que es importante que se respeten los

[367] En este sentido señaló esta Corte en la sentencia C-875 de 2011 "*El legislador tiene una amplia discrecionalidad en la regulación de los procedimientos tanto judiciales como administrativos, discrecionalidad que como todos los actos del poder estatal encuentra su límite en la Constitución. En la sentencia C-204 de 2003, sobre este punto se indicó: "… esa discrecionalidad para determinar normativamente acerca de una vía, forma o actuación procesal o administrativa no es absoluta; es decir, debe ejercitarse dentro del respeto a valores fundantes de nuestra organización política y jurídica, tales como, la justicia, la igualdad y un orden justo (Preámbulo) y de derechos fundamentales de las personas como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (C.P., arts. 13, 29 y 229). Igualmente, debe hacer vigente el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (C.P., art. 228) y proyectarse en armonía con la finalidad propuesta, como es la de realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial en controversia o definición; de lo contrario, la configuración legal se tornaría arbitraria. '…Así las cosas, la violación del debido proceso ocurriría no sólo bajo el presupuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización.' Igualmente, en sentencia C-314 de 2002 se precisó que la potestad de configuración del legislador es una competencia constitucional que debe ejercerse dentro de los límites impuestos por la Carta Política, la cual debe estar justificada en un principio de razón suficiente, en donde si la decisión del legislador resulta arbitraria debe ser retirada del ordenamiento jurídico. Uno de esos límites es precisamente no hacer nugatorios derechos fundamentales como el debido proceso o el de defensa. En esa misma línea, en la sentencia C-662 de 2004, se adujo que 'al juez constitucional le corresponde garantizar al máximo la libertad de configuración que tiene el legislador; libertad, que sin embargo, no puede ser absoluta ni arbitraria, sino que debe desarrollarse conforme a los límites que impone la misma Carta'"*

procedimientos[368], acciones y garantías previstos por el constituyente y el legislador para el funcionamiento del sistema democrático y para su legitimidad.

659. Sobre la acción prevista por el legislador estatutario para la protección de los derechos de la oposición, el PLEEO señala que esta es una acción de "*carácter especial*", en este sentido se destaca la naturaleza administrativa de este procedimiento. A su vez, las siguientes puede ser consideradas como las características principales que reviste: (i) el poner en conocimiento a una autoridad administrativa unos hechos que vulneran una garantía concedida a las organizaciones políticas; (ii) con el fin de que la autoridad electoral tome las medidas necesarias para que dichas garantías se restablezcan; y (iii) en el marco de un proceso que implica la contradicción.

660. En primer lugar, el legislador estatutario previó que esta acción debe satisfacer el requisito de inmediatez, pero no fijó un término estricto para su interposición, por lo que éste deberá ser valorado de manera razonable por la Autoridad Electoral, atendiendo a los principios de razonabilidad e imparcialidad. A su vez, la titularidad de la acción al estar radicada en las organizaciones políticas, deberá ser suscrita por el representante de dicha organización, detallando los hechos, las conductas objeto de reproche, las pruebas, los fundamentos de derecho y las medidas que se soliciten. Sobre este particular no debe perderse de vista que este procedimiento administrativo de protección de la oposición es informal, expedito y no requiere de la intermediación de un abogado. Por tal razón, se debe llamar la atención a la Autoridad Electoral en el sentido que la valoración de la solicitud deberá hacerse de la manera más favorable a quien la interpone (*pro-actione*), sin exigir un formalismo exagerado o un exceso ritual manifiesto que torne esta acción en excesivamente técnica y compleja y por lo tanto ineficaz.

661. El legislador estatutario, en el literal (c), previó que una vez presentada la solicitud de protección de los derechos de la oposición, ésta deberá ser repartida en veinticuatro (24) horas, y posteriormente las partes deberán ser notificadas del inicio de la actuación administrativa, por los mecanismos de notificación de la Ley 1437 de 2011. Una vez surtida esta notificación, el ponente, de conformidad con los literales (d) y (e), en las cuarenta y ocho (48)

[368] Debe recordarse que esta Corte en la sentencia C-490 de 2011, reconoció la competencia del Consejo Nacional Electoral para imponer sanciones a los partidos políticos, al encontrarse esta competencia consagrada en el artículo 265 de la Constitución, y ser desarrollada por el legislador estatutario. En este sentido señaló la Corte Constitucional: "*Son los órganos de control de los partidos y movimientos políticos los competentes para la imposición de sanciones, precedida, eso sí, de las garantías propias del derecho al debido proceso, correspondiéndole, por la adscripción de competencia que le hace el legislador estatutario, al Consejo Nacional Electoral CNE la resolución de la impugnación de las sanciones impuestas por los órganos de control de partidos y movimientos políticos, función ésta que se inserta en la cláusula general prevista en el artículo 265 C.P., cuando le confiere a este organismo la función de ejercer la regulación, inspección, vigilancia y control de la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos y, como corolario de esa competencia, velar por el cumplimiento de las normas sobre dichos colectivos, junto con las demás funciones que le confiera la ley. No puede perderse de vista que la resolución de controversias que el legislador estatutario confiere al Consejo Nacional Electoral CNE esta a su vez sometida al escrutinio judicial, en razón a que las decisiones de este organismos son susceptibles de ser demandadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo*".

horas siguientes deberá: (i) citar a las partes a audiencia; o (ii) recibir el escrito del accionado para que ejerza su derecho de contradicción. En ambos casos, se cumple con los requisitos del debido proceso de publicidad y contradicción entre las partes.

662. Sin embargo, encuentra esta Corte que mientras que el literal (d) prevé que la decisión será notificada en estrados, una vez terminada la audiencia, en el supuesto del literal (e) el legislador estatutario omitió fijar un término para la resolución de la solicitud y la notificación de su decisión.

663. En efecto, cuando el derecho de defensa sea ejercido por escrito, el legislador estatutario omitió fijar un término para que la Autoridad Electoral se pronuncie de fondo sobre la protección de los derechos de la oposición, así como el mecanismo para su notificación. Por tal motivo, y tratándose de una actuación de naturaleza administrativa y expedita, se encuentra que la Autoridad Electoral debe cumplir con el principio constitucional de celeridad[369] que rige la función administrativa[370], más aun tratándose de la protección de la oposición prevista en el numeral 6º del artículo 265 Superior.

664. Sin embargo, con el fin de evitar una desprotección de los derechos de la oposición, y atendiendo a la naturaleza administrativa de la Autoridad Electoral, esta Corte considera que serán aplicables a este procedimiento los términos fijados en el Código Electoral, y en ausencia de norma expresa en dicho Código deberán ser aplicadas las previsiones del procedimiento administrativo general, esto es, la Ley 1437 de 2011.

665. En el literal f) el legislador estatutario señaló que la realización de una audiencia será obligatoria tratándose de quejas relacionadas con el derecho de réplica, y que ésta deberá adelantarse dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes al reparto de la solicitud, y su decisión deberá ser notificada en estrados. En este punto, no encuentra la Corte Constitucional reproche constitucional alguno.

666. Por lo demás, con la finalidad de que la protección de los derechos de la oposición política sea eficaz, se fija un término de cumplimiento de cuarenta y ocho (48) horas para las medidas que sean adoptadas por la Autoridad Electoral. Con el fin que este cumplimiento no resulte ineficaz, el legislador previó en el

---

[369] Al respecto, ha señalado esta Corte "*En cuanto al principio de celeridad, la jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que éste implica para los funcionarios públicos el objetivo de otorgar agilidad al cumplimiento de sus tareas, funciones y obligaciones públicas, hasta que logren alcanzar sus deberes básicos con la mayor prontitud, y que de esta manera su gestión se preste oportunamente cubriendo las necesidades y solicitudes de los destinatarios y usuarios, esto es, de la comunidad en general. Igualmente ha señalado esta Corporación, que este principio tiene su fundamento en el artículo 2º de la Constitución Política, en el cual se señala que las autoridades de la Nación tienen la obligación de proteger la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades de los ciudadanos, al igual que asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, lo cual encuentra desarrollo en artículo 209 Superior al declarar que la función administrativa está al servicio de los intereses generales entre los que se destaca el de la celeridad en el cumplimiento de las funciones y obligaciones de la administración pública.*"

[370] Constitución Política, artículo 209

literal i) la potestad de la Autoridad Electoral de imponer sanciones a las personas naturales, jurídicas o entidades públicas que incumplan las órdenes emitidas. Dicha sanción podrá oscilar entre diez (10) y (1.000) salarios mínimos legales vigentes, la cual deberá ser tasada atendiendo a criterios objetivos, que respeten el debido proceso y que tengan en cuenta la proporcionalidad entre la gravedad de la conducta y la sanción adecuada. En relación con la potestad sancionatoria del Consejo Nacional Electoral ha señalado esta Corte:

> *"Si bien la potestad sancionatoria que ejerce el Consejo Nacional Electoral CNE, es de naturaleza disciplinaria administrativa, que implica la posibilidad de escrutinio judicial de sus decisiones, resultando procedente cuestionar ante la jurisdicción contenciosa administrativa las decisiones adoptadas por el CNE cuando consideren que son contrarias al orden jurídico, la previsión de los enunciados normativos que determina que la decisión administrativa del CNE que resuelve la disolución y liquidación de partidos y movimientos, "no tendrá recurso alguno", no implica que contra ese acto administrativo no operan las acciones contenciosas que prevea la ley ni que, en caso que se cumplan con los requisitos de procedibilidad previstos en la Constitución, la ley y la jurisprudencia de esta Corporación, también resulten aplicables acciones judiciales subsidiarias y excepcionales, como la acción de tutela"*[371].

667. Finalmente, uno de los reproches a este artículo puesto de presente por los intervinientes es que se trata de una garantía administrativa y no de una garantía judicial. Al respecto debe recordar esta Corte, que la Autoridad Electoral prevista por el constituyente es el Consejo Nacional Electoral, órgano constitucional autónomo de naturaleza administrativa, y cuyo origen político confía en la capacidad del sistema democrático de auto determinarse y de garantizar a las organizaciones políticas un grado importante de autonomía. Sin embargo, las actuaciones de la Autoridad Electoral no pueden ser caprichosas, puesto que éstas, en todo caso, están sometidas a las acciones contenciosas que prevé la ley, las cuales, además, cada vez son más expeditas y permiten la garantía eficaz de los derechos por la vía, por ejemplo, de las medidas cautelares previstas en la Ley 1437 de 2011[372].

---

[371] Corte Constitucional, sentencia c-490 de 2011

[372] Al respecto el Consejo de Estado ha adelantado una interpretación y aplicación favorable de éstas con miras a garantizar de manera eficaz y célere los derechos: "3.*5.- Por último, el Despacho pone de presente el carácter decididamente autónomo de la tutela cautelar a través de las denominadas "medidas cautelares de urgencia", establecidas en el artículo 234 del Código y con las que se procura la adopción de una medida provisional de manera inmediata, en donde – dada la situación de inminente riesgo de afectación de los derechos del interesado – se prescinde del trámite de notificación a la contraparte y puede ordenarse la misma, inclusive, de manera previa a la notificación del auto admisorio de la demanda (conforme al artículo 229 del Código). Esta disposición constituye una protección reforzada al derecho convencional de toda persona de contar con un recurso judicial efectivo en caso de graves violaciones de derechos humanos dejando la medida de ser accesoria y subordinada al proceso contencioso administrativo principal y adquiriendo unas características y particularidades diferenciadas, pues en sí misma constituye, a la luz del procedimiento contencioso, un recurso judicial sui generis de urgencia para la protección de los derechos de los asociados. Es en estos términos, como una medida autónoma garante de los Derechos Humanos, que se debe interpretar y aplicar, por parte de los Jueces Administrativos, la tutela cautelar de urgencia*

[…]

Con base en la anterior jurisprudencia, cabe comprender y reconocer a la institución cautelar como un procedimiento autónomo al proceso contencioso administrativo, de ahí, entonces, que se conciba como una garantía efectiva y material del acceso a la administración de justicia. Conforme a ello, para la procedencia de las medidas cautelares debe tenerse en cuenta presupuestos constitucionales, convencionales y legales, lo que lleva a decir que al Juez Administrativo le corresponde remover los obstáculos eminentemente formales

668. En todo caso, precisó que, en el evento en que se verifique una vulneración grave al derecho fundamental, podrán las organizaciones políticas, eventual y subsidiariamente, recurrir a la acción de tutela. En este sentido, enfatizó la Corte que la procedencia de la acción de tutela por vulneración del derecho a la oposición deberá ser analizada en cada caso y será procedente únicamente en situaciones concretas en las que la idoneidad, eficacia y justiciabilidad de ese derecho de encuentre cuestionada, por lo cual, se reconoce la idoneidad y eficacia del mecanismo de protección previsto en el artículo 28 para garantizar los beneficios que se otorgan a las organizaciones políticas declaradas en oposición. Así mismo, reitera la Corte sus consideraciones y fundamentación a lo dispuesto en el artículo 3 del PLEEO sobre el derecho fundamental a la oposición política.

669. Artículo 29: Como bien se señaló en el análisis del artículo 27 del PLE Estatuto de la Oposición las inhabilidades son "*restricciones fijadas por el constituyente o el legislador para limitar el derecho de acceso al ejercicio de cargos o funciones públicas*", razón por la cual pueden entenderse como requisitos negativos para el acceso a la función pública[373]. En este caso, el legislador estatutario incluyó la misma restricción ya analizada, con la diferencia de que en este caso su destinatario no son las organizaciones independientes, sino aquellas declaradas en oposición en los términos del PLE Estatuto de la Oposición y el artículo 112 de la Constitución.

670. Como se explicó al examinar el artículo 27, la jurisprudencia de esta Corte ha reiterado la facultad del legislador para establecer el régimen de inhabilidades, siempre y cuando armonice la necesidad de generar condiciones de transparencia, igualdad y moralidad al acceso y permanencia en el servicio público y el derecho político que le asiste a todos los ciudadanos de acceder a los cargos públicos, incluyendo pero sin limitarse a los de elección popular, en los términos del artículo 40 de la Constitución.

671. En efecto se reitera que el juicio de proporcionalidad que debe adelantar la Corte en relación a este artículo, tal como lo hizo frente al artículo 27 del PLE Estatuto de la Oposición limita el ejercicio de un derecho fundamental (el de acceso a los cargos públicos); por tal razón, considera la Corte que es preciso analizar esta medida llevando a cabo un juicio estricto de proporcionalidad, en el mismo sentido expuesto en el análisis del artículo 27 del PLEEO.

---

que llegaren a impedir la adopción de estas medidas en los casos en que exista una seria y verdadera amenaza de vulneración de derechos, bienes o intereses jurídicos. Este argumento encuentra mayor peso, aún, en el caso de las denominadas medidas cautelares de urgencia, las cuales, conforme a la lectura dada por la Sala Plena, así como por la finalidad que están llamadas a satisfacer, implica que se concreten como verdaderas medidas preliminares cautelares de eficacia inmediata para la protección de los derechos" Consejo de Estado, Corte de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Radicación: 11001-03-26-000-2015-00174-00 (55953), veintiséis (269 de febrero de 2016, ver también Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 5 de marzo de 2014, exp. 2013-06871.

[373] Ver, sentencia C-1212 de 2001.

672. En primer lugar, la inhabilidad prevista en el artículo 29 del PLE Estatuto de la Oposición persigue una finalidad imperiosa: proteger la autonomía de las organizaciones políticas declaradas en oposición así como la protección de su función crítica e independiente frente al Gobierno, para que determinados miembros que la componen no puedan ser atraídos por los respectivos gobiernos mediante ofrecimientos burocráticos. En ese sentido, puede afirmarse que dicha inhabilidad desarrolla los artículos 1º y 112 de la Constitución, por lo que puede concluirse que persigue una finalidad imperiosa.

673. En segundo lugar, la medida prevista en el artículo 29 del PLE Estatuto de la Oposición es adecuada para el logro de esa finalidad, pues si se admitiera que ciertos miembros de organizaciones políticas declaradas en oposición pudieran aceptar ofrecimientos de participación en el Gobierno respectivo se debilitaría la posición crítica de la organización política, pues sus miembros más visibles podrían llegar a ser cooptados por el gobierno respecto del cual ejercen una posición crítica.

674. La Corte considera, además, que la inhabilidad es necesaria, por dos razones. Por un lado, hace referencia solo a determinados miembros de las organizaciones políticas declarados en oposición, en razón a la visibilidad del cargo al interior de tales organizaciones, lo cual además, busca dotar de seriedad los compromisos ideológicos que se asumen al participar y tener una posición activa y visible en una organización política. Por otro lado, tiene una limitación temporal de doce meses, pues establece que estará vigente hasta por los doce meses siguientes al retiro de la organización política declarada en oposición, lo cual supone un límite al compromiso de esos miembros con la organización de la que han formado parte, sin que dicho límite sea exagerado y niegue en la práctica el ejercicio de posturas críticas al interior de esa misma organización política.

675. Finalmente, reitera la Corte que la medida también es proporcionada en estricto sentido, pues la protección de la autonomía de las organizaciones políticas declaradas en oposición es de gran importancia para un Estado pluralista, que no solo permite sino que promueve la formación de opiniones críticas y disidentes del Gobierno respectivo, lo cual se evidencia en la garantías consagradas en el artículo 112 de la Constitución. La importancia de esta finalidad justifica la restricción de los derechos políticos de ciertos miembros de las organizaciones políticas independientes, en especial cuando se trata de una restricción que solo por un año, luego del cual dejará de ser aplicable. Como consecuencia de lo anterior, lo previsto en el artículo 29 del PLE Estatuto de la Oposición supone una restricción razonable de los derechos políticos de determinados miembros de las organizaciones políticas en oposición, que se justifica por el beneficio buscado a favor de la autonomía de dichas organizaciones y la protección de su función crítica que tiene como fin plantear alternativas a los distintos niveles del Gobierno, y no ser cooptados por ellos, como una forma de silenciar tales voces disidentes.

(vi) *Decisiones sobre su constitucionalidad*

676. Con base en las anteriores consideraciones, procederá la Corte a declarar la exequibilidad de los artículos 28 y 29 del PLE Estatuto de la Oposición.

b. Artículo 30: Problemas jurídicos, consideraciones de la Corte, decisiones sobre su constitucionalidad

(i) *Artículo 30*

"*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".

(ii) *Intervenciones*

- *Intervenciones de organizaciones internacionales*

677. El NIMD en su intervención al referirse a la protección de los derechos de la oposición contenida en los artículos 28, 29, 30 y 31, considera que éstos no solo se encuentran amparados por la Constitución, sino que persiguen fines constitucionales legítimos, como lo es la preservación de la integridad de los partidos y movimientos políticos, de modo que solicita que los mismos sean declarados exequibles.

(iii) *Concepto del Procurador General de la Nación*

678. Por su parte, en relación con los asuntos regulados en los artículos 28 a 31 del PLE Estatuto de la Oposición, afirma en su concepto que dichos artículos incorporan medidas que se encuentran inescindiblemente ligadas con la obligación de crear un Estatuto de la Oposición.

(iv) *Problemas jurídicos*

679. ¿Es constitucional la creación de una Procuraduría Delegada para la protección de los derechos políticos de la oposición?. Así mismo, corresponde a la Corte determinar si ¿Es constitucional la concesión de facultades al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, para reformar dicha entidad?

(v) *Consideraciones de la Corte*

680. El mencionado artículo parte por establecer que 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 en que este organismo lo determine. La Carta Política desarrolla entre sus artículos 275 y 280, las disposiciones referentes a la Procuraduría General de la Nación. Entre sus funciones, le corresponde al Procurador General de la Nación vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, así como las demás funciones que determine la ley.

681. Desde luego, como lo ha reiterado la Corte[374] en todas aquellas ocasiones en que la Carta Política autoriza al legislador para ampliar enunciaciones constitucionales, para plasmar excepciones a sus normas, o para consagrar reglas que las complementen, no se puede hablar de competencias legislativas absolutas, pues el límite material de lo que el legislador pueda fijar en ejercicio de la autorización constitucional está precisamente en los principios que informan la Constitución y en el sistema que surge de sus disposiciones. En ese orden de ideas, el contenido de la ley, aunque a ella se haya otorgado la facultad de llenar espacios que la propia Carta no alcanzó a cubrir, debe ser examinado en virtud del control de constitucionalidad con el objeto de verificar que no desconozca los mandatos superiores y que responda a los postulados de razonabilidad y proporcionalidad.

682. Teniendo en cuenta lo anterior, la norma se encarga de realizar una modificación orgánica, ya que con la creación de una Procuraduría Delegada para la protección de los derechos políticos y de la oposición, bajo la dirección del Procurador General de la Nación, se eliminarían las funciones asignadas al Consejo Nacional Electoral por el constituyente primario (Art. 265.6 Superior[375]). Por lo que el mencionado artículo 30 del PLEEO resulta contrario a dicho mandato constitucional, y en el mismo sentido conlleva a generar una duplicidad de funciones entre las entidades mencionadas.

683. En efecto, como ya lo ha señalado esta Corte, a pesar de la conformación política del Consejo Nacional Electoral, éste debe desempeñar sus labores con

[374] Ver, sentencia C-431 de 1997.
[375] "*6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías*".

neutralidad, como garantía de las instituciones democráticas y de la confianza ciudadana en éstas, así:

> *"De la imparcialidad de la organización electoral y del efectivo cumplimiento de las normas sobre elecciones, partidos, movimientos y derechos de la oposición, depende la vigencia de las instituciones democráticas y la confianza que en su recto discurrir puedan tener los ciudadanos y diferentes actores de la vida política. Como quiera que el Consejo Nacional Electoral tiene a su cargo una serie de funciones en cada una de estas materias y que su integración refleja la composición política del Congreso, es conveniente y justo que los partidos y movimientos minoritarios participen en su conformación, de modo que se garantice con su presencia, aún más, la completa neutralidad de la organización y de las autoridades electorales frente a las controversias y eventos políticos"*[376].

684. Por lo cual, es dado concluir que corresponde al Consejo Nacional Electoral velar por los derechos de las minorías políticas, en el marco de la más completa neutralidad frente a las controversias y eventos políticos que se le presenten en el marco del PLE Estatuto de la Oposición.

685. Por lo demás, en cuanto al parágrafo transitorio del artículo 30 concede precisas facultades al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, para reformar la Procuraduría General de la Nación en los aspectos estrictamente necesarios, para la entrada en funcionamiento de la Procuraduría Delegada para la protección de los derechos políticos y de la oposición. Sobre el particular, constata la Corte que dicha facultad transitoria y extraordinaria no se puede enmarcar en las facultades previstas en el numeral 10 del artículo 150 Superior, por lo cual, corresponde a la Corte declarar su inexequibilidad.

686. En múltiples ocasiones esta Corte se ha pronunciado respecto del otorgamiento de facultades extraordinarias Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley[377]. Sin embargo, la jurisprudencia reiterada de esta Corte ha considerado que ello debe hacerse de forma excepcional, en la medida en que afecta gravemente las competencias del Congreso de la República, disminuye la deliberación pluralista propia del órgano legislativo y acentúa los poderes del Presidente de la República, de manera tal que esta Corte debe ser especialmente estricta a la hora de adelantar el examen de validez de disposiciones de este tipo. Al respecto, señala la Corte:

> *"La jurisprudencia de esta Corporación ha advertido que esta forma de habilitación extraordinaria plantea ventajas pero a su vez implica riesgos. Así, de un lado, resulta útil para la regulación de temas particularmente complejos por su contenido técnico, acelera la expedición de normas con fuerza de ley cuando resulta necesario para conjurar crisis, o facilita ajustes atendiendo razones de conveniencia pública. Pero, de otro lado, su utilización excesiva debilita el principio democrático ante el empobrecimiento de la deliberación al interior del Congreso, relativiza el principio de separación de poderes y acentúa el carácter presidencialista del régimen político*[378].

[376] Ver, sentencia C-089 de 1994
[377] Ver, entre otras, sentencia C-160 de 2017.
[378] Ver, sentencias C-691 de 2003, C-097 de 2003, C-503 de 2001, C-1493 de 2000.

> *"Teniendo en cuenta lo anterior, la Carta Política establece exigentes requisitos para el otorgamiento al Presidente de facultades extraordinarias, los cuales pueden reseñarse así: (i) No pueden conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco*[379]*, ni decretar impuestos, y en general para regular asuntos que tengan reserva exclusiva del Congreso; (ii) la aprobación de la ley habilitante requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara; (iii) el Congreso no puede otorgarlas motu proprio, sino que deben ser expresamente solicitadas por el Gobierno, ya sea por el Presidente de la República o por uno de sus ministros*[380]*;(iv) el término máximo por el cual pueden conferirse es de seis meses; (v) sólo pueden otorgarse cuando la necesidad lo exija o por razones de conveniencia pública; (vi) el Congreso conserva la potestad de modificar en cualquier tiempo y por iniciativa propia los decretos dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias; y finalmente, (vii) las facultades deben ser claras y precisas*"[381].

687. En efecto, no se encuentra evidencia que una necesidad o conveniencia pública que lleve a que se confieran estas facultades al Presidente de la República, más aun, cuando el propio legislador creó la Procuraduría Delegada para la protección de los derechos políticos y de la oposición. Adicionalmente, no se evidencia con claridad y precisión el sentido y el alcance de dichas facultades extraordinarias, sino que estas resultan imprecisas, lo que se encuentra proscrito por la jurisprudencia constitucional[382]. Finalmente, la Constitución Política en el artículo 150-10, establece que dichas facultades deben ser solicitadas *expresamente* por el gobierno nacional, lo cual no ocurre en el presente caso, sino que el Congreso de la República renuncia, en favor del Presidente, el ejercicio de su competencia constitucional de legislar[383].

688. Con base en lo anteriormente expuesto, la Corte procederá a declarar la inexequibilidad del artículo 30 del PLEEO. No obstante dicha declaratoria de inexequibilidad, observa la Corte que según lo dispone el numeral 8º del artículo 277 de la Constitución, el Procurador General de la Nación deberá rendir anualmente informe de su gestión al Congreso. En concordancia con lo anterior, el artículo 254 de la Ley 5 de 1992 establece la obligación de que el Procurador General de la Nación presente un informe anual de gestión ante el Congreso de la República. Asimismo, el parágrafo de dicho artículo señala que éstos deberán presentarse dentro de los primeros quince (15) días de cada legislatura, por lo que no puede entenderse con esta declaratoria de inexequibilidad que dicha obligación no debe ser cumplida por la Procuraduría General de la Nación.

(vi) *Decisiones sobre su constitucionalidad*

[379] La Corte ha aclarado que "Aun cuando en todas las ediciones de la Carta de l991 aparece citado este numeral 20 del artículo 150, que se refiere a "crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras", todo parece indicar que se trata de un error de codificación y que el constituyente quiso señalar como excluidas de las facultades extraordinarias las llamadas "leyes cuadros" o "leyes marco" de que trata el numeral 19 (…)". Corte Constitucional, Sentencia C-417 de 1992. Ver también C-097 de 2003, y C-691 de 2003.
[380] Ver también C-119 de 1996
[381] Corte Constitucional, sentencia C-366 de 2012
[382] Ver entre otras, las sentencias C-074 de 1993, C-050 de 1997, C-366 de 2012. C-261 de 2016 y C-253 de 2017
[383] Prevista en los artículos 150 y 114 de la Constitución Política

689. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte procederá a declarar la inexequibilidad del artículo 30 del PLEEO.

c. Artículo 31: Problemas jurídicos, consideraciones de la Corte, decisiones sobre su constitucionalidad

(i) *Artículo 31*

> "*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*".

(ii) *Intervenciones*

- *Intervenciones oficiales*

690. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, este artículo incluye tres nuevas funciones a cargo de la Defensoría que sobrepasan su capacidad institucional y presupuestal. Estas funciones consisten en (i) presentar un balance sobre las garantías de seguridad sobre los miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición; (ii) pronunciarse acerca del cumplimiento de los derechos establecidos en el estatuto y (iii) analizar el cumplimiento de las medidas encaminadas a garantizar la protección equilibrada entre hombres y mujeres. En cuanto a la primera, la Defensoría del Pueblo manifiesta que, producto del Acuerdo Final, se encuentra en proceso de implementación de tal deber.

691. Sin embargo, la Defensoría se opone a la creación de las siguientes dos funciones. En primer lugar, porque considera que el cumplimiento de los derechos de la oposición debe ser garantizado por las autoridades electorales

(art. 265.6 Superior) y, en segundo lugar, por considera que no cuenta con los instrumentos suficientes para cumplir con esta función. En adición a ello, pone de presente que se puede presentar una duplicidad de funciones, pues el artículo 30 del PLE Estatuto de la Oposición crea, al interior de la Procuraduría General de la Nación, la Procuraduría Delegada para la Protección de los Derechos Políticos y de la Oposición. Por último, señala que la Defensoría del Pueblo presenta, en virtud del artículo 282 Superior, un informe ante el Congreso de la República.

692. En razón de lo anterior, la Defensoría del Pueblo solicita que se declare la constitucionalidad condicionada del artículo 31, bajo el entendido que la función particular de rendir un informe al Congreso dictada en la norma se subsumiría dentro de la función constitucional genérica del artículo 282 Superior y, que se exhorte al Gobierno Nacional y al Congreso para que incluya las partidas presupuestales que permitan la ejecución de nuevas funciones que le fueron otorgadas a la Defensoría del Pueblo en este artículo.

- *Intervenciones de organizaciones internacionales*

693. El NIMD en su intervención al referirse a la protección de los derechos de la oposición contenida en los artículos 28, 29, 30 y 31, considera que éstos no solo se encuentran amparados por la Constitución, sino que persiguen fines constitucionales legítimos, como lo es la preservación de la integridad de los partidos y movimientos políticos, de modo que solicita que los mismos sean declarados exequibles.

(iii) *Concepto del Procurador General de la Nación*

694. Por su parte, en relación con los asuntos regulados en los artículos 28 a 31 del PLE Estatuto de la Oposición, afirma en su concepto que dichos artículos incorporan medidas que se encuentran inescindiblemente ligadas con la obligación de crear un Estatuto de la Oposición.

(iv) *Problemas jurídicos*

695. Debe determinar la Corte, si el mencionado artículo se adecua a las disposiciones constitucionales, en especial, definir si se está frente a un caso particular de control político o de control público. Así como definir, ¿si se ajusta a los mandatos constitucionales la creación de programas de protección y seguridad con enfoque de género para los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición?

(v) *Consideraciones de la Corte*

<u>El derecho fundamental a la seguridad personal</u>

696. La Constitución Política, a partir de su preámbulo, y especialmente en los artículos 2 y 11, consagra la vida como un derecho fundamental que debe ser

protegido por el ordenamiento constitucional. De manera particular, el artículo 2º de la Carta señala que "*las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades (…)*".

697. El deber de protección de la vida y la integridad personal, se encuentra previsto no solo en la Constitución Política, sino también en diferentes tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia[384]. En ellos se instituyó, como mandato superior de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades del Estado, la realización de actividades tendientes a lograr las condiciones para la pervivencia y el desarrollo efectivo de la vida e integridad de los ciudadanos[385]. Asimismo, se ha advertido que el Estado y en particular las autoridades públicas, están obligadas no solo a abstenerse de vulnerar la vida e integridad personal de los asociados, en lo que se conoce como deberes de respeto, sino también a evitar que terceras personas los afecten (deberes de protección)[386]. Con base en estos últimos, se ha desarrollado la noción de seguridad personal.

698. La jurisprudencia constitucional[387] ha establecido que la noción de seguridad personal se proyecta en tres dimensiones distintas: (i) como un valor constitucional[388], (ii) como un derecho colectivo[389] y (iii) como un derecho individual de rango fundamental[390].

699. En relación con la seguridad personal como derecho individual de rango fundamental, la Corte ha señalado que su contenido se encamina a la protección de la vida y de la integridad personal de quien lo invoca[391], razón por la cual:

---

[384] Ver, por ejemplo, art. 4.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: *"Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente."*

[385] Ver, sentencia C-331 de 2017.

[386] Ibíd.

[387] Ver, sentencia T-511 de 2016.

[388] En cuanto a la seguridad como valor y fin del Estado, la Corte en la sentencia T-683 de 2005 señaló que se trata de un "*valor genérico que permea toda la Constitución, en tanto que garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional. Así, la seguridad constituiría una de las metas de la Carta Política de 1991, tal y como lo muestran el Preámbulo y el artículo 2º, en tanto el Constituyente buscó asegurar a los integrantes de la nación la vida, la convivencia y la paz, entre otros. Por ello, en el sistema constitucional instaurado en Colombia desde 1991, todas las instituciones que velan por crear condiciones de seguridad, tienen como finalidad primordial la de proteger las libertades y derechos de las personas*".

[389] En la sentencia T-719 de 2003 se dijo, por ejemplo, que "*la seguridad aparece en nuestra Constitución bajo la forma de un derecho colectivo, es decir, un derecho que asiste en forma general a todos los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (art. 88, C.P.)*".

[390] El carácter *fundamental* del derecho a la seguridad personal, no tiene su origen en el reconocimiento expreso por parte de la Constitución, sino que proviene de una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales de la misma (Preámbulo y artículos 2, 12, 17, 18, 28, 34 44, 46 y 73 Superiores) y de los diferentes instrumentos internacionales que hacen parte del ordenamiento jurídico interno, como son la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Al respecto ver: Corte Constitucional, sentencias T-234 de 2012, T- 078 de 2013, T-224 de 2014 y T-511 de 2016.

[391] Ver, sentencia T-039 de 2016.

> *"(…) faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a riesgos que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos (sic) los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades del Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad."*[392]

700. En lo que respecta a la faceta de derecho individual, la Corte, en un reciente pronunciamiento[393], precisó de aquí se deriva la posibilidad de exigir de parte del Estado acciones positivas para conjurar una amenaza concreta contra la seguridad personal, destacando que tal actividad procede cuando se ha identificado un riesgo excepcional, es decir, aquellos que "*no tiene el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad*"[394].

701. Sobre este punto, la Corte ha indicado que se trata de un mandato que se intensifica cuando se está frente a personas que por su actividad, están expuestas a un nivel de amenaza mayor. En este sentido, ha expresado que:

> *"(…) el derecho fundamental a la seguridad personal adquiere especial relevancia cuando es invocado por sujetos que con ocasión de su pertenencia a ciertos grupos minoritarios están sometidos a riesgos desproporcionados, como es el caso de defensores de derechos humanos, minorías étnicas, líderes de oposición y/o minorías políticas. En estos eventos se amplía considerablemente el espectro de derechos fundamentales involucrados, a tal punto que su amenaza compromete seriamente la vigencia del sistema democrático*"[395]. (Subrayado fuera del texto original).

702. En síntesis, como se vio, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el carácter fundamental de los derechos a la vida y a la seguridad personal. En relación con este último, se ha determinado que el Estado debe provisionar efectivamente las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de las personas en sociedad, de tal manera que no sean expuestas a riesgos extraordinarios de recibir daños en su contra. En ciertas ocasiones, este deber de protección del Estado se intensifica cuando se está ante sujetos que están expuestos a mayores amenazas, como lo es el caso de líderes y miembros de las colectividades en oposición, frente a quienes el Estado debe prestar especial atención y quienes deben tener un apoyo institucional para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

703. El artículo 31 del PLE Estatuto de la Oposición contiene ciertas disposiciones que buscan garantizar la seguridad para los miembros de las

[392] Ver, Sentencia T-719 de 2009.
[393] Ver, sentencia T-039 de 2016.
[394] Ver, sentencia T-719 de 2003.
[395] Ver, sentencia T-707 de 2015.

organizaciones políticas que se declaren en oposición. En este sentido, establece que, en el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, el Gobierno deberá estructurar "*programas de protección y seguridad con enfoque diferencial y de género para los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición*".

704. Sumado a esto, este artículo contiene un parágrafo que establece que (i) el Procurador General de la Nación deberá presentar un informe a cada una de las cámaras del Congreso de la República sobre el cumplimiento de los derechos establecidos en este Estatuto; y (ii) el Defensor del Pueblo deberá presentar un balance sobre las garantías de seguridad en relación con los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de las organizaciones declaradas en oposición. Sumado a esto, la disposición señala que, en ambos casos, se deberá analizar el cumplimiento de las medidas tendientes a garantizar la participación equilibrada entre hombres y mujeres y que dichos informes deberán ser sustentados ante cada una de las Cámaras dentro de los quince (15) días siguientes a su presentación, dándosele la oportunidad a los congresistas de formular preguntas y observaciones sobre los mismos.

705. Para esta Corte, las disposiciones establecidas en el primer inciso del artículo 31 del PLE Estatuto de la Oposición se encuentran ajustadas a la Constitución, en la medida en que buscan garantizar el derecho fundamental a la seguridad personal de los directivos y miembros de organizaciones declaradas en oposición, quienes, por esta situación, se encuentran expuestos a mayores amenazas, haciendo necesario el diseño de una estrategia específica, con enfoque diferencial y de género, que permita la protección efectiva los derechos fundamentales de estas personas.

706. Como lo establece su articulado, el Gobierno nacional deberá estructurar estos programas de protección y seguridad con base en el Decreto Ley 895 de 2017 "*Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política*", cuyo artículo 16 determina que la Unidad Nacional de Protección será la encargada de articular dichos programas[396]. Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que mediante la sentencia C-555 de 2017, esta Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del Decreto antes mencionado, determinando que su artículo 16 se encontraba ajustado a la Carta, en la medida en que el propósito preventivo en cabeza de las autoridades se establece como un deber de especial protección de la seguridad encomendado a la Unidad Nacional de Protección que debe ser entendido:

> "*(…) dentro del propósito de dar cumplimiento a los lineamientos de política pública, relacionados con las garantías de seguridad para el ejercicio de la política, también definidos y desarrollados por la Instancia de Alto Nivel y en concordancia con el Estatuto de la Oposición, dando alcance así a la*

[396] **Decreto Ley 895 de 2017. Artículo 16. Seguridad para los miembros de las organizaciones políticas que se declaren en oposición**. En concordancia con lo establecido en el Estatuto de la Oposición, la Unidad Nacional de Protección articulará programas de protección y seguridad para los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición.

> *materialización y efectividad que surge de la obligación del Estado frente a la adopción de medidas necesarias a efectos de articular adecuadamente el funcionamiento de esa modalidad especial de seguridad, garantizando el pleno ejercicio de los derechos de quienes participen en política*"[397].

707. De este modo, considera la Corte que las disposiciones contenidas en el primer inciso del artículo 31 del PLE Estatuto de la Oposición son constitucionales, reiterando lo establecido en la sentencia C-555 de 2017, mediante la cual se declaró la exequibilidad del artículo 16 del Decreto Ley 895 de 2017, en la misma se señaló que las medidas de seguridad otorgadas a la oposición encuentra asidero "*en los valores que identifican la democracia participativa y pluralista, con el claro propósito de estimular el ejercicio de la oposición que de forma natural correspondería al respeto por el disentimiento, la fiscalización, y la crítica fundamentada propia de la democracia, en razón a que la participación en política de los miembros de los grupos alzados en armas en contra del Estado es una consecuencia de un proceso de paz por medio del cual se busca incorporar a estos grupos a la democracia y sus formas pacíficas*".

708. Por su parte, frente al parágrafo del artículo 31 del PLE Estatuto de la Oposición, esta Corte considera que el mismo se encuentra ajustado a la Constitución, en la medida en que busca regular un dispositivo que tiene una naturaleza meramente informativa, correspondiendo a un desarrollo concreto del control público.

709. Como se desprende del texto analizado, esta disposición busca que el Congreso de la República obtenga (i) un informe sobre el cumplimiento de los derechos establecidos en el Estatuto; y (ii) 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, los cuales deben incluir un análisis sobre el cumplimiento de las medidas tendientes a garantizar la participación equilibrada entre hombres y mujeres.

710. En criterio de esta Corte, la presentación de estos informes no tiene por objeto cuestionar, formular juicios de valor o endilgar responsabilidad política alguna sobre el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, sino únicamente buscan informar al Congreso de la República sobre aspectos particulares en relación con la garantía de los derechos de la oposición en Colombia.

711. En relación con los asuntos sobre los que recae la obligación de presentar estos informes, debe resaltarse que la Constitución establece de manera general la función en cabeza del Procurador General de la Nación (art. 277.2 Superior) y el Defensor del Pueblo (art. 282 Superior), de proteger y asegurar la efectividad de los derechos de los ciudadanos. Asimismo, en los artículos

[397] Ver, sentencia C-555 de 2017.

277.8[398] y 282.7[399] de la Carta, se señala el deber de éstos de presentar informes, el cual es reiterado en el artículo 254 de la Ley 5ª de 1992, según el cual el Procurador General de la Nación está obligado a presentar un informe anual de su gestión y el Defensor del Pueblo deberá presentar informes sobre el cumplimiento de sus funciones, en ambos casos, dentro de los primeros 15 días de cada legislatura ordinaria.

712. Con base en lo anterior, esta Corte considera que, contrario a lo sostenido por la Defensoría del Pueblo en su intervención, las funciones establecidas en el parágrafo del artículo 31 del PLE Estatuto de la Oposición, lejos de constituir funciones nuevas para el Ministerio Público, se enmarcan dentro de las funciones generales de protección, promoción, ejercicio y divulgación de los derechos en cabeza del Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo. Por ello, éstas deben ser ejercidas sin perjuicio de las atribuciones del Consejo Nacional Electoral consagradas en el artículo 265.6 de la Carta.

713. De este modo, la Corte manifiesta que, debido a que la presentación de informes consagradas en este artículo versa sobre funciones que de antemano se encontraban en cabeza del Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, la presentación de los mismos deberá hacerse en consonancia con lo dispuesto en los artículos 277.8 y 282.7 de la Constitución, así como en el artículo 254 de la Ley 5 de 1992, dentro de los primeros 15 días de cada legislatura.

714. Así mismo, respecto del segundo inciso del parágrafo del artículo bajo estudio, el cual establece la obligación de sustentar dichos informes ante las Plenarias de cada una de las Cámaras dentro de los 15 días siguientes a su presentación, en una sesión donde 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. Sobre una cuestión similar, al ser consultado el Consejo de Estado, esta entidad manifestó que[400]:

> *"Algunos de los funcionarios que tienen la obligación de presentar informes sobre el cumplimiento de sus deberes, pueden ser citados a las plenarias o a las comisiones permanentes, con el fin de explicar dichos informes o responder interrogatorios relacionados con asuntos de su incumbencia. Pero otros funcionarios (Presidente de la República, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Defensor del Pueblo), no se encuentran en la lista correspondiente de los empleados oficiales que pueden ser objeto de citación para efectos de absolver los cuestionarios escritos que les sean formulados, ni supuestamente, para responder a interrogatorios verbales.*

---

[398] Constitución Política. Artículo 277.- "*El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: 8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso*".
[399] Constitución Política. Artículo 282.- "*El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones: 7. Rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones*".
[400] Consejo de Estado, Corte de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 25 de julio de 1994. Rad. Núm. 615.

> *De manera que la obligación de rendir informes escritos al Congreso, no implica necesariamente la comparescencia (sic) del informante a las plenarias para que a su vez proceda a rendir informes verbales en relación con los mismos. Para que la plenaria pueda proceder en este último sentido, o en su caso la respectiva Comisión Permanente, será menester que así lo disponga expresamente la Constitución o la ley. De lo contrario, el informe escrito tendrá su propia autonomía y, por ende, habrá que considerarlo desligado del procedimiento de citación".*

715. En esa medida, la Corte considera que esta disposición contiene una regulación que, por un lado, se enmarca dentro de la reglamentación de presentación de informes consagrada en los artículos 254 – 260 de la Ley 5ª de 1992 y, por el otro, es compatible con la reglamentación contenida en los artículos 233-236 del reglamento del Congreso sobre las citaciones en general.

(vi) *Decisiones sobre su constitucionalidad*

716. Con base en lo anterior, esta Corte encuentra que el artículo 31 del PLE Estatuto de la Oposición es exequible.

Artículo 32: Tema –Pérdida de los derechos de la oposición

a. Artículo 32

> "*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*".

b. Intervenciones

717. No se recibieron intervenciones específicas sobre la inexequibilidad, o exequibilidad condicionada de la presente disposición. Así, destaca la Corte que los argumentos formulados por los intervinientes, sobre los cuales se sustenta su exequibilidad, se enmarcan dentro de los argumentos esbozados por estos y reseñados en el análisis de los artículos 1 a 5 del PLEEO.

c. Problemas jurídicos

718. ¿La previsión de las consecuencias por la pérdida de la vigencia de la declaratoria de oposición de los partidos políticos se ajusta a los mandatos

constitucionales, y hace parte del margen de configuración del legislador estatutario?

d. Consideraciones de la Corte

719. En el capítulo de disposiciones finales, el artículo 32 del proyecto de ley se concentra en regular la pérdida de derechos de la oposición. Para tal efecto, el inciso primero de la norma, prescribe: "*Los derechos reconocidos en esta ley a las organizaciones políticas se mantendrán mientras esté vigente la declaración de oposición*. *En caso contrario se perderán*".

720. La Corte considera que la disposición precitada es compatible con la Constitución, debido a que su contenido se encuentra comprendido dentro del margen de configuración del que dispone el Congreso para regular el ejercicio de la oposición política. En efecto, la determinación del supuesto bajo el cual se pierden los derechos políticos, son aspectos que el legislador estatutario está en la libertad de desarrollar, en virtud, no solo de la amplia competencia que le fue asignada por la Constitución en materia de oposición política, sino también por la ausencia de un mandato constitucional referente a la pérdida de dichos derechos. Así, si el Congreso es competente para dictar la ley estatutaria sobre el estatuto de la oposición, lo es igualmente para establecer los hechos bajo los cuales se pierden los derechos al momento en el que pierda vigencia la declaración, lo anterior, con miras a alinear los incentivos y garantizar la efectividad del estatuto.

721. En ese sentido, cabe resaltar, de un lado, que el artículo 112 de la Constitución consagra los elementos básicos de la oposición política, reconoce a los actores políticos que están legitimados para ejercerla y establece las garantías o derechos que a ella se adscriben, y de otro, que ese mismo precepto, en concordancia con lo previsto en el literal c del artículo 152 Superior, confiere al legislador la competencia para reglamentar "*íntegramente*" la materia por medio de ley estatutaria, incluido la declaración de oposición, y la pérdida de los derechos ante la falta de vigencia de la misma.

722. Cabe resaltar que como se indicó en la sección II.G(a), el ejercicio adecuado de la oposición política, implica el cumplimiento del deber por parte de las organizaciones políticas de optar por declararse en oposición, independencia o gobierno, fortaleciendo de esta forma los principios de pluralidad y participación, propios del sistema democrático. Lo anterior, permite y facilita a la ciudadanía tener una claridad sobre las verdaderas propuestas, programas y posiciones. Por lo cual, encuentra razonable la Corte que ante la pérdida de vigencia de la declaración de oposición, la misma conlleve a la pérdida de los derechos reconocidos en el proyecto de ley para aquella organización política que hubiese revocado su declaración. Así, el legislador dentro de su margen de configuración, y la integralidad del estatuto de oposición, puede definir las consecuencias derivadas de la pérdida de los derechos, a saber, "*[l]a Autoridad Electoral procederá a cancelar el*

correspondiente registro como organización política de oposición, reliquidar la financiación correspondiente y reasignar los espacios en radio y televisión. Las corporaciones elegirán nuevo miembro de las mesa directiva y se remplazará la participación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores".

723. Por lo demás, considera la Corte que dichas consecuencias no pueden ser tenidas como contrarias a la autonomía que rige a las organizaciones políticas, así como tampoco contraria a la libertad de asociación de dichas organizaciones, como se señaló en el artículo 6 del PLEEO, las organizaciones políticas deben optar por una de las formas de declaración allí previstas, reconociendo así el sustento constitucional a la capacidad de dichas organizaciones de autorregular sus propios intereses, decisiones, dando estricta aplicación a los principios y postulados que rigen su actividad. De la misma forma, teniendo en cuenta que tanto la normatividad como la jurisprudencia constitucional, han permitido una mayor intervención en la actividad de las organizaciones políticas, la Corte considera que en este caso las medidas operativas e instrumentales que prevé el artículo 32 en su inciso 2º, gozan de legitimidad en la medida en la que permiten alcanzar la finalidad de fortalecimiento de las agrupaciones políticas (preservar el principio de transparencia de las agrupaciones políticas), alcanzar mayores niveles de representación democrática (mantener las verdaderas alternativas de poder, dotadas de garantías institucionales y de seguridad), y permite con los efectos el establecimiento de regímenes de control y sanción, que sirvan de desestimulo para la cooptación del sistema político por parte de actores ilegales (sostiene el principio de pluralismo y derecho al disenso que protege la declaración en oposición).

e. Decisión sobre la constitucionalidad del artículo 32

724. Con base en las razones expuestas, la Corte encuentra que los elementos normativos que se desprenden de la disposición examinada son una manifestación del amplio margen de configuración legislativa que el Congreso tiene en la materia. En consecuencia, la Corte procederá a declarar exequible el artículo 32 del PLEEO.

Artículo 33: Tema: Vigencia y derogatorias

a. Artículo 33

> "*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*".

b. Intervenciones

725. No se recibieron intervenciones específicas sobre la inexequibilidad, o exequibilidad condicionada de la presente disposición. Así, destaca la Corte que los argumentos formulados por los intervinientes, sobre los cuales se sustenta

su exequibilidad, se enmarcan dentro de los argumentos esbozados por estos y reseñados en el análisis de los artículos 1 a 5 del PLEEO.

c. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

726. Afirma la Procuraduría que la norma del PLE Estatuto de la Oposición relacionada con la vigencia es constitucional por cuanto utiliza una fórmula tradicionalmente empleada para dicho fin, es decir, la producción de efectos normativos a partir de su publicación.

d. Problemas jurídicos

727. Corresponde a la Corte analizar, ¿si el artículo 33 del PLEEO, se ajusta o no a los mandatos constitucionales?

e. Consideraciones de la Corte

728. El artículo 33 del PLEEO prevé que la ley rige a partir del veinte (20) de julio de 2018 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial los artículos 32 a 35 y 50 de la Ley 130 de 1994.

729. Para la Corte es dado concluir que el legislador estatutario en ejercicio de sus competencias puede establecer el momento a partir del cual entra en vigencia la ley. La Corte ha reiterado que esta potestad puede ser ejercida "*[e]xpidiendo una ley especial en la que regule en forma genérica este asunto (siempre y cuando el mismo legislador no hubiera señalado en el texto de la ley respectiva la fecha de vigencia), o incluyendo en la misma un precepto donde expresamente señale la fecha en que ésta comienza a regir*"[401]. En esta oportunidad, el artículo 33 del PLEEO implementa la segunda alternativa, señalando que la fecha de entrada vigencia de la ley será a partir del veinte (20) de julio de 2018, lo cual, además de enmarcarse en la potestad de configuración del legislador, respeta el principio de sostenibilidad financiera, y permitiendo que en el período restante a la fecha de inicio de la legislatura del veinte (20) de julio de 2018, se realicen los ajustes y modificaciones a nivel de las organizaciones políticas. De igual forma, precisa la Corte que sólo a partir de la inscripción de la declaración política se harán exigibles los derechos previstos en el PLEEO (Art. 9 del PLEEO), por lo cual, es claro que sólo serán exigibles los derechos si dentro del mes siguiente al inicio del Gobierno se realiza la inscripción mencionada, y que dicho mes se ajustará según el nivel nacional o territorial. Por ejemplo, la declaración política a nivel nacional deberá realizarse a más tardar el siete (7) de septiembre de 2018, y así deberá ajustarse cada cuatrienio, y en el caso del nivel territorial deberá realizarse dentro del mes siguiente al primero (1º) de enero de 2020 y así ajustarse a cada período electoral en el territorio.

[401] Ver, sentencia C-492 de 1997.

730. Unido a ello, la norma objeto de análisis acoge una modalidad mixta de derogatoria, al prescribir que con su entrada en vigencia suprimirá del ordenamiento jurídico no solo aquellas disposiciones que le sean contrarias -derogatoria tácita-, sino también los artículos 32 a 35 y 50 de la Ley Estatutaria 130 de 1994 -derogatoria expresa-. La Corte encuentra que ningún cuestionamiento de constitucionalidad cabe al precepto objeto de análisis, dado que en ejercicio de sus competencias el legislador estatutario replica la fórmula común de derogatoria tácita, al tiempo que suprime formal y específicamente los referidos artículos de la Ley Estatutaria 130 de 1994, que se ocupaban de regular la materia desarrollada por la nueva ley de naturaleza estatutaria.

731. Adicionalmente, destaca la Sala que los artículos 32 a 35 y 50 de la Ley 130 de 1994, tenían como fin el dictar " *el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones*", por lo cual, en dichos artículos se incluyeron ciertas disposiciones de protección a la oposición política, como lo es la definición de oposición (art. 32), la posibilidad de acceso de la oposición a información y documentación oficiales, salvo los sometidos a reserva (art. 33), el acceso de la oposición a los medios de comunicación del Estado (art. 34), y el derecho de los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno a ejercer la réplica en los medios de comunicación del Estado, frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques proferidos por el Presidente de la República, los ministros o los jefes de los departamentos administrativos cuando haya sido con utilización de los mismos medios (art. 35). Por su parte, el artículo 50 dispone que los derechos de la posición política serían los mismos en el nivel nacional y territorial.

732. Manifiesta la Sala que frente a la derogatoria de tales artículos en modo alguno puede alegarse un déficit de protección de las organizaciones políticas declaradas en oposición, en la medida en que el presente PLEEO se da en desarrollo del mandato constitucional de artículo 112 superior de *"reglamentar íntegramente la materia*", y como se ha analizado en la presente sentencia, no sólo este PLEEO define el sentido y el alcance de la garantía institucional de la oposición política a nivel nacional y territorial, los derechos que le van aparejados como el de réplica y acceso a la información, sino que desarrolla cada uno de los contenidos que el constituyente previó que debía tener un estatuto de la oposición.

733. En efecto, al hacer la Corte la revisión previa de la Ley 130 de 1994, señaló que aunque resultaba constitucional que en una ley sobre partidos políticos y de rango estatutario, se desarrollaran ciertas materias relacionadas con el ejercicio de la oposición política, en todo caso, por medio de una ley estatutaria debería hacerse una regulación integral del tema en un estatuto de la oposición, que cumpliera con el mandato constitucional del artículo 112 Superior, así señaló la Corte que:

> "*El régimen jurídico de los partidos y movimientos que integra en un mismo cuerpo normativo las reglas que les dan su fisonomía propia y las que gobiernan los derechos políticos de la oposición, refleja bien la realidad dialéctica del fenómeno de la política democrática. Los partidos y movimientos que en un momento dado participan en la actividad de los órganos del Estado, pueden luego estar colocados en la oposición y desde allí ejercer la crítica y fiscalización a los actos que de éstos emanan. El proceso político democrático, por otra parte, integra en su seno de manera permanente esta bipolaridad y en él confluyen los actos de acción y afirmación del poder como también los de oposición y lucha al mismo. No peca contra la sindéresis, pues, la ley estatutaria que al regular el sistema de los partidos deja sentadas reglas sobre el estatuto del derecho de la oposición, con miras a su consolidación jurídica y a su vigencia práctica. La Constitución no se opone a su tratamiento unitario. El estatuto de la oposición debe ser desarrollado en una ley estatutaria que regule íntegramente la materia (CP art. 112) y, justamente, el proyecto que se examina tendrá la naturaleza y el rango de ley estatutaria cuando se sancione y, de otro lado, pretende regular de manera completa esta específica materia. Adicionalmente, desde el punto de vista formal, el artículo 152-c de la CP atribuye al Congreso una competencia unitaria en punto a "organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales*"[402].

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte al analizar el examen del contenido material de esta disposición, no encuentra reproche constitucional alguno.

f. Decisión sobre la constitucionalidad del artículo 33

734. Por las anteriores razones, la Corte observa que el contenido normativo del artículo 33 del PLE Estatuto de la Oposición Política se ajusta a la Constitución y en consecuencia, lo declarará exequible.

H. TEXTO DEFINITIVO APROBADO POR LA CORTE

Acorde con las precisiones y declaraciones de la Corte, contenidas en la Sección II.G de la presente sentencia, se incorpora en un anexo el texto del PLE Estatuto de la Oposición, el cual incluye lo declarado exequible de conformidad con la parte motiva, excluye lo declarado inexequible, y refiere lo declarado exequible de manera condicionada. Dicho anexo hace parte de la sentencia.

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar **EXEQUIBLE**, en cuanto al procedimiento de formación y trámite legislativo, el Proyecto de Ley Estatutaria No. 03/17 Senado–006/17

[402] Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994

Cámara, "*Por medio del cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes*".

SEGUNDO.- Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 9º, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32 y 33 del Proyecto de Ley Estatutaria No. 03/17 Senado–006/17 Cámara, "*Por medio del cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes*".

TERCERO.- Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 2º, 7º, 8º y 10 del Proyecto de Ley Estatutaria No. 03/17 Senado–006/17 Cámara, salvo (i) la expresión "*así como a los grupos significativos de ciudadanos, las agrupaciones políticas y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular*", contenida en la definición de organizaciones políticas del inciso primero del artículo 2º, (ii) el inciso segundo y los numerales 1, 2 y 3 previstos en el artículo 7º, (iii) el inciso segundo del artículo 8º; y (iv) los incisos segundo y tercero del artículo 10, los cuales se declaran **INEXEQUIBLES**.

CUARTO.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 12 del Proyecto de Ley Estatutaria No. 03/17 Senado–006/17 Cámara, salvo la expresión "*en partes iguales"* contenida en el inciso 1º del mencionado artículo, que se declara **INEXEQUIBLE**, y se sustituye por la expresión "*de manera proporcional*", la cual deberá interpretarse conforme a las reglas fijadas en el artículo 17 de la Ley 1475 de 2011.

QUINTO- Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 30 del Proyecto de Ley Estatutaria No. 03/17 Senado–006/17 Cámara.

SEXTO.- REMITIR al Presidente del Congreso de la República el Proyecto de Ley Estatutaria No. 03/17 Senado–006/17 Cámara, para que el texto sea ajustado de acuerdo con lo dispuesto en la sección II.H de esta providencia, se firme por los presidentes de ambas cámaras y se remita de inmediato a la Presidencia de la República para los efectos del correspondiente trámite constitucional.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Presidente
con aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO FIVERA
Magistrada
con salvamento parcial de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
con salvamento parcial de voto

Impedimento aceptado
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

Impedimento aceptado
CRISTINA PARDO SCHELSINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
con salvamento parcial de voto

MARÍA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

ANEXO II.H. TEXTO DEFINITIVO DESPUÉS DE LA REVISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL -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.

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.

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 Derechos 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.
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.

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.

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.

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.

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 de manera proporcional entre todos 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.

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 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 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 plenarias 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 Públicas*****.** 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 el 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 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 plenarias, participación en la agenda de la corporación pública en los término 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 periodo de estas corporaciones, e integrarán las comisiones primeras 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 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 inmediatamente. La audiencia podrá suspenderse y reiniciarse en caso de ser necesario.
e) En caso en que no se convoque a dicha audiencia, el accionado podrá ejercer su

derecho de defensa por escrito dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la comunicación del inicio de la actuación.
f) Tratándose del derecho de réplica la audiencia será obligatoria y deberá realizarse dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes al reparto de la solicitud. La decisión se notificará en estrados.
g) La Autoridad Electoral está facultada para tomar todas las medidas necesarias para el restablecimiento del derecho vulnerado, incluida la adopción de medidas cautelares.
h) Si se protege el derecho, se ordenará su cumplimiento dentro de los cuarenta y ocho (48) horas siguientes.
i) La Autoridad Electoral sancionará a toda persona natural o jurídica, o entidad pública, que incumpla las órdenes emitidas, con multas entre diez (10) y mil (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. [Inexequible].

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.

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 sean contrarias, en especial los artículos 32 a 35 y 50 de la Ley 130 de 1994.