



09 de julio de 2020

Balance de las garantías para el ejercicio de los derechos de la oposición política en Colombia. Dos años desde la sanción de la ley estatutaria.

Realizado por Observatorio de Justicia Electoral

info@moe.org.co
@moecolombia
facebook.com/moecolombia

www.moe.org.co
www.datoselectorales.org
www.pilasconelvoto.com

Línea gratuita nacional: 01 8000 112 101
Teléfono: (57+1) 7 22 2495
Carrera 19 #35-42
Bogotá d.c



Con el apoyo de:

“Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Embajada de Suecia. El contenido de este documento es responsabilidad de la Misión de Observación Electoral MOE y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Embajada o del Gobierno de Suecia.”

moe
Misión de Observación Electoral

INTRODUCCIÓN

El 9 de julio de 2020 se cumplen dos años desde la expedición del Estatuto de la Oposición (ley 1909 de 2018). Esta ley fue aprobada en el Congreso de la República vía *fast track* gracias a que fue incluida en el punto 2 “Participación política: apertura democrática para construir la paz” en el Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno colombiano (liderado por el expresidente Juan Manuel Santos) y la guerrilla de las FARC – EP. Sin embargo, no deja de ser anecdótico que tuvieron que pasar 27 años, 12 intentos fallidos de proyectos de ley y un Acuerdo de Paz para que finalmente se reglamentará las garantías para el ejercicio de los derechos de las organizaciones políticas declaradas en oposición, la cual había sido una orden desde la Constitución de 1991 en su artículo 112.

A partir del momento en que este estatuto entró en vigencia, la Misión de Observación Electoral ha realizado un seguimiento a su implementación, a través de este ejercicio se ha podido brindar recomendaciones para que sean adoptadas por las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de las garantías incluidas en el estatuto, ya sea mediante adecuaciones reglamentarias como ha sucedido con el Consejo Nacional Electoral, o de vigilancia como es el caso de la Procuraduría General de la Nación. Adicionalmente, se han visibilizado los retos y obstáculos a los que se han enfrentado las organizaciones políticas tanto en el nivel nacional como en lo territorial, como también los asuntos que quedaron por fuera de esta ley y que repercuten en el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos.

Como resultado del seguimiento realizado en los dos primeros años de su implementación, la MOE recomienda a las organizaciones políticas con representación en el Congreso, realizar ajustes a la Ley Estatutaria en los siguientes aspectos:

i) Modificación de los plazos para la declaración política

El EOP establece que la declaración política para el caso de las organizaciones políticas con representación el Congreso, Concejos y Asambleas debe hacerse durante el primer mes siguiente a la posesión del Presidente de la República, alcalde o gobernador, respectivamente. Esto significa que de facto se traslapan las declaratorias políticas con las fechas de elección de las mesas directivas, traduciéndose lo anterior en la pérdida del derecho de participación en las mesas directivas de las plenarias de las corporaciones de elección popular durante la primera legislatura o periodo de sesiones.

Recomendación:

Que se permita a las organizaciones políticas registrar su declaración para el nivel nacional desde el momento en el que se conozcan los resultados de las elecciones a Presidencia de la República (primera o segunda vuelta según sea el caso) y en el nivel territorial a partir de los resultados de alcaldías y gobernaciones y hasta el primero de febrero, es decir hasta el inicio del mes siguiente de la posesión del gobierno local.

ii) Acceso a los medios de comunicación en la instalación del Congreso.

La instalación del nuevo Congreso de la República se realiza el 20 de julio del mismo año electoral. Por su parte, la posesión del Presidente o Presidenta electo se hace el 7 de agosto del mismo año. Lo anterior indica que la posesión del nuevo Congreso se hace con el Presidente (a) que está finalizando el periodo y no con el electo. Esto presenta los siguientes problemas:

- a) Actualmente la ley establece que la declaratoria política se efectúa dentro del mes siguiente a la posesión del Presidente (es decir entre el 7 agosto y el 7 de septiembre), razón por lo cual los congresistas electos que vayan a declararse en oposición no pueden hacer uso de los 20 minutos en los medios de comunicación utilizados para la transmisión oficial para dar a conocer los planteamientos alternativos luego que finalice el discurso que efectúa el Presidente saliente durante la instalación, tal como lo establece el EOP.
- b) Como está en el actual articulado, quienes podrían intervenir sería la bancada de oposición del gobierno saliente, mas no del gobierno entrante. Lo que va en contravía del espíritu del EOP.

Recomendación:

- **Para garantizar el acceso a los medios de comunicación en la instalación de las sesiones del Congreso**, se recomienda que, en la medida que ya se conoce los resultados electorales del nuevo Presidente de la República y bajo el supuesto que se permita hacer la declaración política desde el momento en que se conocen estos resultados, sean los los partidos que se hayan declarados en oposición los que hagan uso del tiempo adjudicado posterior la intervención del Presidente saliente.
- **Para garantizar el acceso a los medios de comunicación en la instalación de las sesiones de Concejos y Asambleas**, se recomienda que los partidos políticos que se hayan declarado en oposición hasta la fecha de las instalaciones sean quienes tengan derecho a hacer uso del tiempo establecido de 20 minutos para dar a conocer sus planteamientos.

iii) Las coaliciones y sus efectos en la declaración política

No existe norma que regule cómo debe ser la participación de las coaliciones para corporaciones públicas una vez obtengan representación en los cuerpos colegiados, es decir si como coalición deben hacer una sola declaración política ya sea como oposición, independiente o de gobierno, o si en su lugar existe libertad para la declaración. Además de la necesidad de especificar si las coaliciones deben actuar o no como bancadas, esta decisión tiene impacto en la distribución de los recursos adicionales a los que los partidos tienen derecho a declararse en lo oposición.

Recomendación:

La MOE reitera que la necesidad de regular el funcionamiento de las coaliciones en las corporaciones públicas. En esta regulación, aún pendiente, se debe establecer la exigencia de que las coaliciones actúen en bancada en todos los escenarios, pues de esta manera se garantiza que las organizaciones

políticas coaligadas realmente tengan una fuerte afinidad ideológica y no lleguen a los procesos electorales únicamente con fines electorales. Esto implicaría, además, que las coaliciones sólo podrían hacer una única declaración política (de oposición, de gobierno o de independencia) y de esta manera se fortalece la actividad programática de los partidos y movimientos políticos coaligados.

iv) Grupos significativos de ciudadanos – GSC -frente a la adquisición de los derechos establecidos en el EOP.

Se han presentado casos en que los candidatos que quedan en el segundo lugar en elecciones de Presidencia, Alcaldías y Gobernaciones fueron inscritos a través de grupos significativos de ciudadanos y accedieron a las curules en las corporaciones públicas en atención al derecho personal contemplado en el EOP. Sin embargo, por haberse presentado por medio de la figura de los GSC estos no pueden acceder a derechos como (i) el acceso adicional a los medios de comunicación; (ii) el derecho a controvertir la posición que plantea el Gobierno en sus alocuciones presidenciales; (iii) presentar observaciones y dar a conocer planteamientos alternativos luego de finalizada la instalación del Congreso, entre otros.

Recomendación:

Es necesario que se establezcan reglas para que los GSC que accedan a una curul en las corporaciones públicas, puedan hacer uso de los derechos contemplados en el EOP en igualdad de condiciones frente a las organizaciones políticas con personería jurídica, excepto frente a lo relacionado con la financiación adicional, pues este último es un derecho que tiene como propósito fortalecer las estructuras organizativas de los partidos y movimientos políticos.

v) Reglamentación del acceso a los medios de comunicación en el nivel territorial.

Actualmente no se encuentran reglamentados los aspectos relacionados con el acceso a los medios de comunicación que hacen uso del espacio electromagnético en el nivel territorial por lo que no se ha establecido como se va a hacer la cobertura de las alocuciones de la oposición y de las instalaciones de Asambleas y Concejos.

Recomendación:

Es necesario que esta reglamentación se realice con la concertación de la Autoridad Nacional de Televisión, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación y los canales regionales y locales, con el propósito de establecer parámetros y procedimientos para el acceso, en el que prevalezca el interés general de las organizaciones políticas, sin entrar en conflicto con los medios de comunicación, máxime si se tiene en cuenta que puede presentarse una alta demanda de reclamo de espacios frente a un reducido grupo de canales de televisión; por ejemplo, la distribución de espacios en un departamento debe contemplar tanto a la oposición del gobierno departamental como la de los municipios.

vi) Seguridad para las organizaciones políticas que se declaren en oposición.

La MOE ha identificado un total de 56 hechos de violencia contra líderes políticos de diferentes tendencias partidistas, ocurridos en los primeros 5 meses de este año, de los cuales 10 fueron asesinatos.

Si bien el Estatuto de la Oposición establece que, en el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, el Gobierno nacional debe estructurar programas de protección y seguridad con enfoque diferencial y de género para los miembros y directivos de las organizaciones políticas declaradas en oposición, a la realización de este informe la MOE no conoció avances sobre este tema. La MOE recuerda que es fundamental avanzar en este sentido habida cuenta los niveles de violencia contra los diferentes liderazgos en diversas zonas del país. La oposición debido a su condición de contradictor político requiere de medidas reforzadas de protección, de manera particular en el nivel territorial.

I. La declaración política

I.1. Modificación de los estatutos de las organizaciones políticas.

De acuerdo con el Estatuto de Oposición Política -EOP -, las organizaciones políticas debían modificar sus estatutos y definir el mecanismo o las autoridades para realizar la declaración política antes del 20 de julio de 2018. **Sin embargo, esta disposición normativa significó el primer obstáculo para los partidos y organizaciones políticas, debido el corto tiempo para hacer dichas modificaciones.**

Esta situación está mediada por dos factores, en primer lugar, la Ley 1909 de 2018 fue sancionada el 09 de julio de 2018, por lo que las organizaciones sólo tuvieron 9 días hábiles para hacer las reformas y el respectivo registro de los estatutos ante el Consejo Nacional Electoral (CNE); segundo, si bien estos ajustes se podrían entender como adecuaciones meramente administrativas, por lo cual el plazo establecido era razonable, lo cierto es que para que las organizaciones políticas realicen las modificaciones a los estatutos estas debían seguir lo dispuesto en la Ley 1475 de 2011 (artículo 4), es decir, era necesario realizar una reunión con los órganos competentes para hacer las reformas estatutarias, que en algunos casos son las Asambleas, Convenciones o el Congreso Nacional, lo que en la realidad era impracticable dado el poco tiempo que tenían las organizaciones políticas para hacer este tipo de convocatorias.

Teniendo en cuenta lo anterior, el 6 de septiembre de 2018, faltando un día para que finalizara el plazo que tenían las organizaciones políticas para hacer su declaración, el CNE¹ adoptó dos medidas: (i) el registro provisional de declaración y (ii) determinó que los partidos y movimientos políticos que no habían modificado sus estatutos, tenían un plazo no superior al 29 de marzo de 2019 para hacer las modificaciones pertinentes y definir el mecanismo o autoridades competentes para realizar la declaración política. Adicionalmente, con el propósito de registrar las organizaciones políticas que se declaren en oposición, independencia u organizaciones de Gobierno, el CNE ordenó la creación del Registro de declaración dentro del Registro Único de Partidos, Movimientos Políticos y Agrupaciones Políticas (Resolución 0266 de 2019).

Resolución 2711 de 2018: Vencido el plazo que tenían las organizaciones para hacer las modificaciones a sus estatutos y definir el mecanismo y autoridades para realizar la declaración política, que era hasta el 29 de marzo de 2019 (Resolución 2711 de 2018), estas debían enviar la información al CNE quien a su vez la remitiría a la oficina de Inspección y Vigilancia del CNE para que consolide la información y verifique el cumplimiento de los requisitos formales (el procedimiento detallado se encuentra en la Resolución 3134 de 2018). Finalizado el plazo la oficina de Inspección y Vigilancia le remitirá dentro del primer día hábil un proyecto de acto administrativo con el registro de las declaraciones para que sea aprobado en Sala Plena del CNE. Esta información será publicada y actualizada en la página web del CNE.

¹ Consejo Nacional Electoral, Resolución 2711 de 2018,

En un informe presentado por la Procuraduría General de la Nación en octubre de 2019, dicha autoridad señaló que el CNE había iniciado investigaciones a siete organizaciones por no haber presentado las modificaciones estatutarias dentro del término establecido. Los partidos políticos investigados son: i) Partido Conservador; ii) Partido Centro Democrático; iii) Partido Polo Democrático Alternativo; iv) Partido Unión Patriótica (UP); v) MAIS; vi) Partido Alianza Social Independiente (ASI); y vii) Partido Autoridades Indígenas de Colombia (AICO).

Tabla No. I, Investigaciones adelantadas por el CNE a las organizaciones políticas

Oficio No.	Radicado CNE	H.M. PONENTE	Organización política	Estado actual
CNE-AIV-318/19	7021/19	Lacouture	MAIS	Ponencia radicada en Sala para decisión definitiva
CNE-AIV-375/19	7006/19	Rozo	CONSERVADOR	Se profirió Resolución 3694 de 2019, por medio de la cual se abrió la investigación y formularon cargos. En etapa de descargos.
CNE-AIV-378/19	7014/19	Abreo	UP	Se profirió Resolución 2403 de 2019, por medio de la cual se abrió la investigación y formularon cargos. En etapa de descargos.
CNE-AIV-376/19	7008/19	Gutiérrez	POLO DEMOCRÁTICO	Se profirió Resolución 2390 de 2019, por medio de la cual se abrió la investigación y formularon cargos. (aclarada por la Resolución 4421) En etapa de alegatos.
CNE-AIV-377/19	7012/19	Pérez	CENTRO DEMOCRÁTICO	El despacho profirió auto por medio del cual avocó el conocimiento, ordenando apertura de indagación preliminar.
CNE-AIV-379/19	7017/19	Lacoutere	AICO	Se profirió Resolución 7017 de 2019, por medio de la cual se abrió la investigación y formularon cargos. Se expidió auto corriendo traslado para alegatos. (Auto JLLP-123-19)
CNE-AIV-380/19	7029/19	Lacoutere	ASI	El despacho profirió auto por medio del cual avocó el conocimiento, ordenando apertura de indagación preliminar. (Auto JLLP-079-19)

Fuente: Tomado Informe PGN- octubre de 2019.

Sin embargo, la MOE no tiene conocimiento del estado actual de estas investigaciones y las posibles sanciones impuestas. A su vez, luego de transcurrido más de un año desde la fecha límite que tenían las organizaciones políticas para las modificaciones a sus estatutos (29 de marzo de 2019) y después de haberse realizado el registro provisional, se desconoce al 1 de julio de 2020, el listado definitivo de la declaración política.

En la tabla No. I se puede observar el estado de la declaración política de acuerdo a la información fijada por el CNE.

Tabla No. I declaración de las organizaciones políticas frente al gobierno nacional

Organización política	Declaración política	Resolución	Estado
Partido Alianza Verde	Oposición	0628 de 2019	Provisional
Partido Polo Democrático Alternativo	Oposición	0724 de 2019	Provisional
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común FARC	Oposición	3627 de 2019	Definitiva
Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS	Oposición	0629 de 2019	Provisional
Partido Unión Patriótica	Oposición	4130 de 2019	Definitiva
Partido Liberal	Independiente	0633 de 2019	Provisional
Partido Cambio Radical	Independiente	0636 de 2019	Definitiva

Partido Colombia Renaciente	Independiente	1130 de 2019	Definitiva
Partido Alianza Social Independiente ASI	Independiente	3625 de 2019	Definitiva
Partido de Autoridades Indígenas AICO	Independiente	1005 de 2019	Provisional
Partido Centro Democrático	Gobierno	0883 de 2019	Provisional
Partido Conservador	Gobierno	0726 de 2019	Provisional
Partido Social de Unidad Nacional	Gobierno	3626 de 2019	Definitiva
Partido Independiente de Renovación Absoluta MIRA	Gobierno	0725 de 2019	Definitiva
Partido Colombia Justa y Libres	Gobierno	0727 de 2019	Definitiva

Fuente: Resoluciones del CNE, elaborado por la MOE. – revisión 25 junio de 2020

Por lo tanto, es necesario que el CNE en cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad y de acuerdo al Registro Único de Partidos, visibilice la información actualizada en la página web, como también se informe cuáles partidos y movimientos políticos incumplieron con su deber y dé a conocer las respectivas acciones administrativas de carácter sancionatorio que inició el CNE.

1.2. Modificación de los plazos para la declaración política.

Como se verá más adelante, los plazos establecidos para la declaración política generan inconvenientes frente al acceso a medios de comunicación y conformación de las mesas directivas de las corporaciones públicas, razón por la cual se sugirió al Consejo Nacional Electoral que le permitiera a las organizaciones políticas registrar su declaración para el nivel nacional desde el momento en el que se conozcan los resultados de las elecciones a Presidencia de la República (primera o segunda vuelta según sea el caso) y en el nivel territorial a partir de los resultados de alcaldías y gobernaciones y hasta el primero de febrero (el mes siguiente al inicio del gobierno).

En ninguna de las resoluciones revisadas se previó la necesidad de modificar los plazos de la declaración, y se desconoce si durante el inicio de los gobiernos locales en el 2020 se presentaron traumatismos al momento de integrar las mesas directivas en las asambleas y concejos, y en el acceso a los medios de comunicación en la instalación de los cuerpos colegiados a nivel territorial, debido que el 3 de febrero de 2020 vencía el plazo para la declaración en el nivel territorial y el 1 de enero de ese mismo año se instalaron los cuerpos colegiados.

1.3. La declaración política en el nivel territorial.

El EOP contempla que los partidos y movimientos políticos podrán declararse en oposición a los gobiernos territoriales. No obstante, en diálogo sostenido con algunas organizaciones políticas en el 2018, se evidenciaron dos problemas: (i) este tipo de funciones no han sido incluidas en los estatutos, razón por la cual las delegaciones departamentales y municipales no cuentan con procedimientos claros para la toma de esas decisiones (esta problemática va en la misma línea de lo planteado en el primer punto); (ii), la declaración como oposición, independiente o de gobierno debe realizarse durante el mes siguiente a la posesión del Gobierno (alcaldes o gobernadores), límite temporal, que de no aclararse, podría impedir que las organizaciones políticas con personería

jurídica, puedan ejercer sus derechos a la oposición en el nivel territorial durante el año que le resta a los gobiernos locales que resultaron electos para el periodo 2015-2019. Con relación a estas dos problemáticas se evidenció lo siguiente:

- Una vez las organizaciones políticas hicieron las modificaciones de los estatutos, se incluyeron las medidas para que en el nivel territorial se pudieran realizar las declaraciones las cuales debían ser remitidas al CNE. Algunos partidos políticos optaron por otorgarle esa competencia a los directorios departamentales, distritales y municipales, para que éstas iniciaran esas acciones luego de un concepto previo emitido por los órganos de dirección central. A esta conclusión se llega luego de revisar algunas resoluciones de declaración política en el nivel territorial para las elecciones de octubre de 2019, sin embargo se le recomienda al CNE y a los partidos políticos que visibilicen en sus portales web las modificaciones realizadas a los estatutos y las reglas para la declaración política para que tanto sus afiliados como mandatarios electos tengan mayor claridad sobre los procedimientos.
- No se incluyeron medidas transitorias para que durante el periodo (2015-2019), las organizaciones políticas en el nivel local pudieran ejercer las distintas acciones que se desprenden del derecho a la oposición. Se encontraron algunas resoluciones en la cual partidos y movimientos políticos le solicitaron al CNE el reconocimiento del derecho a la oposición, sin embargo, el CNE señaló que era imposible acceder a esas prerrogativas hasta tanto no se hicieran las modificaciones a los estatutos y la autoridad competente de cada partido registraría la declaración ante el CNE.

I.4. Las coaliciones y sus efectos en la declaración política

El EOP señala que las organizaciones políticas que inscribieron al candidato electo como Presidente, Alcalde o Gobernador se entenderán como de gobierno o en coalición de gobierno. Sin embargo, no existe norma que regule cómo debe ser la participación de las coaliciones para corporaciones públicas una vez obtengan representación en los cuerpos colegiados, es decir si como coalición deben hacer una sola declaración política ya sea como oposición, independiente o de gobierno, o si en su lugar existe libertad para la declaración.

Esta situación se evidenció en el caso de la coalición “lista de la Decencia” integrada por la Unión Patriótica, MAIS y ASI. En este caso el partido político ASI luego de haber logrado obtener representación en el Congreso de la República en calidad de coalición decidió no declararse en oposición. Ante esta situación, algunos senadores de la llamada “Lista de la decencia” presentaron demanda de pérdida de investidura contra el senador Tamayo (ASI), sin embargo el Consejo de Estado rechazó las pretensiones aduciendo que dentro del material probatorio allegado por los demandantes no se lograba inferir que dentro del acuerdo de coalición existiera el compromiso u obligación de declararse como oposición una vez resultara electo.

Sin embargo, frente al tema de las coaliciones el CNE ha emitido tres decisiones. La primera mediante la Resolución 2151 de 2019, en la cual se dictaron algunas medidas operativas para el registro de las coaliciones en las listas de candidatos para las corporaciones públicas, en ella se

determinó, entre otros aspectos, que en el acuerdo de coalición debe señalarse cómo será la actuación en bancada de las organizaciones políticas coaligadas y reitera que cada uno de los puntos suscritos en el acuerdo de coalición tienen fuerza vinculante.

La segunda fue a través de la Resolución 0107 (enero 21 de 2020) en el que señaló que los miembros de una Corporación Pública elegidos en representación de una lista de candidatos de partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados, acogerán la declaración política que adopte en cada nivel territorial la organización política a la que pertenecen, de conformidad con lo establecido en sus estatutos.

Y la tercera decisión se dio mediante un concepto del 26 de marzo de 2020 en el cual señala que para el caso el régimen de bancadas sólo se aplica para los integrantes de las corporaciones públicas elegidos por una misma agrupación política: “El régimen de bancadas se le aplica a los partidos o movimientos políticos, más no a las coaliciones, pues es una condición meramente coyuntural para lograr escaños en una corporación pública”.

En este sentido, la MOE reitera que la necesidad de regular el funcionamiento de las corporaciones públicas, en esta regulación se debe establecer la exigencia de que las coaliciones actúen en bancada en todos los escenarios, pues de esta manera se garantiza que los movimientos coaligados realmente tengan una fuerte afinidad ideológica y no lleguen a los procesos electorales únicamente con fines electorales. Esto implicaría, además, que las coaliciones sólo podrían hacer una única declaración política (de oposición, de gobierno o de independencia) y de esta manera se fortalece la actividad programática de los partidos y movimientos políticos coaligados.

II. Acceso a los medios de comunicación en la instalación del Congreso.

Uno de los instrumentos con los que cuentan las organizaciones políticas declaradas en oposición para presentar observaciones y planteamientos alternativos al Gobierno, es el uso de los medios de comunicación oficial una vez termine la instalación de las sesiones del Congreso por parte del Presidente de la República. Sin embargo, **el pasado 20 de julio de 2018, una vez finalizó la instalación del Congreso para el periodo 2018 -2022, las organizaciones de oposición no pudieron acceder a este derecho**, por dos razones: primero, de acuerdo a los plazos establecidos en el EOP, los derechos sólo podrán ser exigibles luego de realizada la declaración y su respectiva inscripción ante la autoridad electoral, es decir dentro del mes siguiente al inicio del Gobierno (entre el 7 de agosto y el 7 de septiembre de 2018), por lo tanto para el momento de la instalación del Congreso, 20 de julio de 2018, los partidos y movimientos políticos aún no habían realizado la declaración formal ante el CNE.

Segundo, se debe tener en cuenta que la instalación de las sesiones del nuevo Congreso la realiza un Presidente diferente al que se posesiona el 7 de agosto, por lo que posiblemente se presenta un reajuste de las fuerzas políticas al interior del Congreso en cuanto a quienes se consideran de oposición, de gobierno e independiente, tal como ocurrió este año, razón por la cual se evidenciaron dos hechos políticos, por un lado organizaciones como el Centro Democrático y el Polo Democrático Alternativo, opositoras del Gobierno del expresidente Juan Manuel Santos, y de otro

lado, un grupo de partidos y movimientos políticos opositores al nuevo Gobierno del Presidente Iván Duque, en ambas circunstancias fue imposible darle cumplimiento a este derecho.

Para garantizar el acceso a los medios de comunicación en la instalación de las sesiones del Congreso, se recomienda que, en la medida que ya se conoce los resultados electorales del nuevo Presidente de la República y bajo el supuesto que se permita hacer la declaración política desde el momento en que se conocen estos resultados, sean los partidos que se hayan declarados en oposición los que hagan uso del tiempo adjudicado posterior la intervención del Presidente saliente.

No se han establecido medidas para garantizar la presentación de los planteamientos alternativos en la instalación de la primera legislatura.

En la Resolución 3134 de 2018 se extendió este derecho a la instalación de las sesiones de asambleas departamentales, concejos distritales y municipales, por parte de los gobernadores y alcaldes respectivos, y se incluyó que 48 horas antes de la instalación del correspondiente periodo de sesiones, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición, deben informar ante la mesa directiva de la respectiva corporación quién o quiénes harán la intervención ante la plenaria. De no ser posible este acuerdo, el tiempo de intervención se distribuirá en proporción al número de escaños que tenga cada organización en la respectiva corporación. El tiempo es de 20 minutos.

No se tiene información de cómo se desarrolló este derecho en el nivel territorial.

De otro lado, el 20 de julio de 2019 durante la instalación de las sesiones del Congreso de la República para la legislatura 2019 – 2020, el presidente del Senado de la República Ernesto Macías Tovar, no le concedió a la oposición el derecho de intervenir durante la instalación en los términos que establece el estatuto. Por esta razón, el partido Alianza Verde presentó una acción de protección ante el CNE. El pasado 13 de marzo la autoridad electoral decidió amparar los derechos de la oposición, por esta razón le ordenó al Sistema de Medios Públicos, RTVC y al Canal del Congreso conceder a los partidos declarados en oposición al gobierno, un espacio de 20 minutos, en cada canal y en las franjas de mayor sintonía para que ejerzan sus derechos.

El CNE advirtió además que el incumplimiento de esta orden podría ser sancionado con la imposición de multas hasta de 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, tal como lo establece el Estatuto.

III. Acceso a los medios de comunicación en alocuciones presidenciales.

Las organizaciones políticas que se declaren en oposición tienen el derecho de controvertir los planteamientos expuestos por el Presidente de la República en las alocuciones presidenciales que se transmitan en los medios de comunicación que usan el espectro electromagnético. Con relación a la reglamentación de este derecho, en la Resolución 3134 de 2018 se incluyeron las siguientes medidas:

- Se extendió este derecho al nivel territorial.
- La solicitud deberá elevarse directamente por las organizaciones políticas declaradas en oposición ante el mismo medio de comunicación en la que se llevó a cabo la alocución, el que deberá atender la solicitud en un término no mayor a las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.
- Las organizaciones políticas declaradas en oposición que hagan uso de este derecho informarán de la solicitud al CNE para lo de su competencia.
- Los medios de comunicación social en que se haya emitido la alocución deberán informar inmediatamente al CNE de la respuesta dada a estas solicitudes.
- El CNE llevará el registro y estadística del número de solicitudes elevadas.

Durante estos dos años se han presentado las siguientes intervenciones como ejercicio al derecho de réplica:

- El 12 de marzo de 2019, la representante Juanita Goebertus, en vocería de los partidos declarados en oposición se pronunció frente a la alocución oficial del 10 de marzo del Presidente de la República, en la cual expuso las objeciones presentadas a la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP.
- El 30 de marzo de 2019, el Senador Feliciano Valencia en representación de los partidos declarados en oposición se pronunció frente a la declaración del 28 de marzo del Presidente Iván Duque, en donde se refirió a la Minga Indígena. El recurso de réplica fue negado por la ANTV al considerar que se trató de declaraciones y no de una alocución oficial, razón por la cual se transmitió en You Tube.
- El 22 de mayo de 2019 el Senador Gustavo Petro en representación de los partidos declarados en oposición se pronunció frente a la declaración del 15 de mayo, en la cual el Presidente Iván Duque se refirió a la renuncia del Fiscal General de la Nación. Como fue una declaración del Presidente y no fue transmitida en todos los medios de comunicación nacionales, sino a través de redes sociales, la ANTV decidió transmitirlo en el horario de 6:30 p.m., después de que la Oposición distribuyera un vídeo con la réplica.
- El 2 de septiembre el presidente del partido político Fuerza Alternativa del Común, presentó réplica a las palabras emitidas por el Presidente de la República con ocasión al rearme de algunos excombatientes.
- El 22 de noviembre de 2019, los partidos de oposición respondieron a las palabras del presidente sobre el paro nacional realizado el 21 de ese mismo mes. –

- El 17 de marzo de 2020, los partidos de oposición ejercieron el derecho a la réplica frente a la alocución del presidente Iván Duque Márquez realizada el 12 de marzo, en la que declaró la emergencia sanitaria como consecuencia del contagio del coronavirus.
- El 14 de junio el senador Jorge Robledo hizo uso del derecho de réplica como resultado del amparo de los derechos de la oposición que fueron vulnerados por el congresista Macías quien se desempeñó como presidente del Senado hasta el 20 de julio de 2020.
- A su vez se presentaron otras intervenciones alternativas de la oposición que, si bien no se daban en el marco de la alocución presidencial y por lo tanto no se transmitieron por los medios de comunicación tradicionales, si sirvieron para que la ciudadanía conociera las posturas de la oposición, aunque en un espectro más limitado como lo son las redes sociales.

IV. Participación en las mesas directivas de plenarias de corporaciones públicas.

De acuerdo con el EOP, las organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la respectiva corporación (que para este caso es el Senado de la República y la Cámara de Representantes) tienen derecho al menos una de las posiciones de las mesas directivas de las plenarias. Durante la primera legislatura 2018 – 2019, accedieron a este derecho los congresistas del partido político Alianza Verde, la Senadora Angélica Lozano y el Representante Inti Asprilla. En la segunda legislatura este derecho fue ejercido por la representante María José Pizarro y el senador Alexander López Maya.

Si bien, la oposición logró obtener representación en las mesas directivas para la primera legislatura del cuatrienio 2018 – 2022, éste se dio principalmente en atención al reconocimiento político brindado por las organizaciones con mayor representación en el Congreso, toda vez que de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 018²², “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 Estatuto de la Oposición)”, esta regla dejaría por fuera del primer año a las organizaciones políticas de oposición.

Por lo tanto, para que en los próximos periodos no se afecte el derecho de la oposición, se sugiere al CNE que admita el registro de la declaración política una vez se conozcan los resultados presidenciales (en primera o segunda vuelta según sea el caso) y hasta el 7 de septiembre de ese mismo año.

No se han establecido medidas para garantizar que no se den traumatismos en el derecho a la participación de la oposición en las mesas directivas durante el primer año de sesiones.

² Sentencia que dio vía libre al Estatuto de la Oposición, luego del control previo de constitucionalidad.

V. Curules en corporaciones públicas.

El EOP, en desarrollo del artículo 112 de la Constitución, le otorgó al candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde municipal, el derecho a ocupar una curul en el Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital y Concejo Municipal, respectivamente, durante el período de la correspondiente corporación. En este sentido, los candidatos a presidente y vicepresidente Gustavo Petro y Ángela María Robledo accedieron al derecho a ocupar su curul en el Senado y la Cámara de Representantes, respectivamente.

Sin embargo, pese a ocupar estas curules en ejercicio a su derecho a la oposición al gobierno del Presidente Iván Duque, estos ciudadanos no cuentan con las plenas garantías que contempla el Estatuto, como por ejemplo: (i) el acceso adicional a los medios de comunicación; (ii) el derecho a controvertir la posición que plantea el Gobierno en sus alocuciones presidenciales; (iii) presentar observaciones y dar a conocer planteamientos alternativos luego de finalizada la instalación del Congreso, entre otros. Esta situación se da porque su candidatura fue respaldada por un grupo significativos de ciudadanos y el Estatuto señala que los instrumentos ahí contemplados son únicamente para los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Frente a esta situación, se sugiere al CNE que estudie las medidas administrativas y de reforma legal conducente a que en casos como el anteriormente descrito, se puedan equipar algunos derechos entre organizaciones políticas y grupos significativos, para que estos últimos puedan hacer uso de los instrumentos contemplados en el EOP.

Para el caso de las autoridades locales, el CNE reportó que en las asambleas departamentales 28 candidatos a las gobernaciones de todo el país que lograron la segunda votación más alta, aceptaron las curules; mientras que 4 declinaron su asignación en los departamentos de Cauca, Nariño, Vichada y Magdalena.

En cuanto a las curules en los Concejos asignadas a quienes obtuvieron la segunda votación más alta en las Alcaldías, la asignación quedó de la siguiente manera: 693 aceptaron mientras que 408 no aceptaron.

VI. La reglamentación de los derechos a la oposición en el nivel territorial.

Uno de los retos que tiene la organización electoral es poder adoptar una serie de mecanismos institucionales que le permitan brindar garantías a la oposición en los 1.101 territorios en los que se eligen alcaldes municipales, distritales y concejos y en los 32 departamentos que eligen Gobernadores y Asambleas departamentales, debido a la ausencia de presencia territorial por parte del CNE. Para esto se sugiere:

- Que el CNE se apoye en funcionarios de las Registradurías Municipales y Distritales, en lo relacionado con la difusión y pedagogía de los instrumentos con los que cuentan las organizaciones políticas que se declaren en oposición.
- Reglamentar los aspectos relacionados con el acceso a los medios de comunicación en el nivel territorial: i) espacios adicionales en los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espacio electromagnético, de acuerdo con la cobertura y correspondencia de los medios con el nivel territorial; ii) en las alocuciones de alcaldes y gobernadores; iii) en la instalación de las sesiones de los Concejos y Asambleas.

Por lo tanto, es necesario que esta reglamentación se realice con la concertación de la Autoridad Nacional de Televisión, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación y los canales regionales y locales, con el propósito de establecer parámetros y procedimientos para el acceso, en el que prevalezca el interés general de las organizaciones políticas, sin entrar en conflicto con los medios de comunicación, máxime si se tiene en cuenta que puede presentarse una alta demanda de reclamo de espacios frente a un reducido grupo de canales de televisión; por ejemplo, la distribución de espacios en un departamento debe contemplar tanto a la oposición del gobierno departamental como a la de los municipios.

Mediante la Resolución 3134 de 2018, el CNE extendió todos los derechos de la oposición al nivel territorial. Sin embargo, la mayor preocupación que se puede generar es frente a la materialización efectiva de los derechos relacionados con el acceso a los medios de comunicación, tanto en las alocuciones, la instalación de sesiones y los espacios adicionales, esto debido al reducido grupo de canales de televisión que hay tanto en el nivel local como en el regional.

VII. La equidad de género.

El EOP incluyó como principio para el ejercicio de la oposición la equidad de género, al señalar que ***“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”***.

Entre los derechos que se hace obligatorio el cumplimiento de la equidad de género se encuentra: (i) los espacios otorgados para divulgación política en los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético, (ii) participación en mesas directivas de plenarias de corporaciones públicas de elección popular, (iii) participación en la Comisión de Relaciones Exteriores.

Estas medidas son positivas para avanzar en el reconocimiento de la equidad de género, sin embargo, se sugiere que estos criterios de acciones afirmativas sean aplicados a todas las organizaciones políticas sin importar su declaración política.

VII. Participación en la agenda de las corporaciones públicas.

El pasado 27 de noviembre de 2018, los senadores de las organizaciones políticas de oposición Jorge Robledo (Polo Democrático Alternativo) Angélica Lozano (Alianza Verde) y Gustavo Petro (Colombia Humana) desarrollaron el debate de control político “Corrupción del Consorcio de la Ruta del Sol 2 (Odebrecht-Episol- Corficolombiana)”, al que acudieron la señora Ministra del Interior Nancy Patricia Gutiérrez en calidad de citada y el señor Fiscal General de la Nación Néstor Humberto Martínez, en calidad de invitado.

Este debate de control político se dio en el marco de las garantías de la Ley 1909 de 2018 (artículo 19), en el que se señala que los partidos políticos de oposición pueden en tres oportunidades durante cada legislatura del Congreso determinar el orden del día de la sesión de plenaria y comisiones tanto para las discusiones de proyectos como para la citación a debates de control político.

Si bien, la mesa directiva del Senado de la República agendó en el orden del día el mencionado debate; fue de conocimiento público la inconformidad manifestada por los parlamentarios citantes, a quienes no se les otorgó el espacio para hacer las respectivas conclusiones y de esta manera cerrar formalmente el debate como lo establece la Ley 5 de 1992. Posteriormente, el 04 de diciembre del 2018 (ocho días después del debate) la plenaria del Senado negó la solicitud de presentación de conclusiones solicitada por el Senador Jorge Robledo.

Se considera que los hechos ocurridos en la plenaria del Senado ponen de presente las posibles actuaciones contradictorias al ejercicio real de los derechos de la oposición política, a través de las decisiones que se toman desde la mesa directiva de la corporación pública. En la medida en que, si

bien se pueden abrir espacios para la participación de grupos de oposición, la misma puede ser afectada por quien dirija las sesiones.

En este sentido, la MOE le recordó a los integrantes de las mesas directivas tanto de las plenarias del Congreso de la República como de las Comisiones:

- Primero. Que el ejercicio de control político es uno de los principios rectores del **derecho fundamental a la oposición política** (Constitución Política artículos 40 y 112).
- Segundo. Que la oposición al ser reconocido como derecho goza de especial protección por parte del Estado y de las autoridades (Ley 1909 de 2018, artículo 3), por lo **cual los servidores públicos se deben abstenerse de desarrollar acciones tendientes a vulnerar este derecho, y por el contrario en el ejercicio de funciones deben brindar las garantías necesarias para la materialización real y efectiva de la oposición política.**

Adicionalmente, la MOE considera que, en el camino hacia el fortalecimiento de la democracia, sería un mensaje negativo que la resolución de las garantías mínimas para la oposición, únicamente se puedan mediar a través de modificaciones o adecuaciones normativas y no simplemente con manifestaciones voluntarias de las corporaciones por respetar a las organizaciones de oposición.

De esta manera, en lugar de sugerir una reforma legal para generar un procedimiento especial para los debates de control político solicitados por las organizaciones de oposición, se podría acoger como buena práctica el permitir que estas sesiones sean presididas por el miembro de la mesa directiva de la corporación que pertenece a la oposición, para de esta manera evitar que se puedan generar restricciones que afecten los derechos de la oposición.

En este sentido, invitamos al Consejo Nacional Electoral y a la Procuraduría General de la Nación, para que oficiosamente hagan control permanente al cumplimiento efectivo de las garantías de los partidos políticos que se declaren en oposición, **en especial sobre el desarrollo de este debate de control político.**

VIII. Las garantías jurídicas e institucionales para el ejercicio de los derechos de la oposición.

El CNE es la autoridad encargada de garantizar los instrumentos jurídicos e institucionales para el desarrollo efectivo de las organizaciones políticas que se declaren en oposición. No obstante, dada su conformación política (para el periodo 2018- 2022, cinco de los integrantes fueron postulados por los partidos políticos de gobierno, tres de los independientes y uno por los sectores alternativos y de izquierda declarados en oposición), tiene el reto de construir confianza al interior de los partidos y movimientos políticos, mediante decisiones independientes e imparciales de sus nominadores y electores, y ajustadas al marco jurídico constitucional y legal en el que se reconoce a la oposición política como una expresión válida de la democracia.

IX. Adecuación normativa.

Algunas de las recomendaciones que se plantean en este informe necesitan de reformas de carácter legal, por lo que dada la naturaleza del EOP ameritarían tener el trámite de ley estatutaria (4 debates) y revisión previa por parte de la Corte Constitucional. En este sentido, para lograr que se le de aplicación para los nuevos gobiernos territoriales que resulten de las elecciones de 2019, es necesario que el CNE luego de una concertación con las organizaciones políticas, radiquen el proyecto de ley para modificar el Estatuto en el segundo periodo de la legislatura 2018-2019