

A cuatro años de la reglamentación del artículo 112
de la Constitución Política de Colombia y la promulgación
de la Ley 1909 o Estatuto de la Oposición

*Four years after the regulation of article 112 of the Political
Constitution of Colombia and the promulgation of Law
1909 or Statute of the Opposition*

Joaquín NARRO LOBO*

RESUMEN: El Estatuto de la Oposición Política de Colombia cumple cuatro años de haber sido promulgado. Después de décadas de inestabilidad política provocada por factores como violencia y corrupción, Colombia cuenta con un instrumento jurídico de la mayor relevancia en el reconocimiento a la pluralidad y la crítica como elementos fundamentales de la democracia y sus instituciones. Tras treinta y un años de haberse establecido en la Constitución y en un entorno político en el que una persona de izquierda asumirá la presidencia, la Ley 1909 enfrenta la oportunidad de probar su eficacia, al tiempo que tiene la posibilidad de convertirse en un referente para las democracias latinoamericanas.

ABSTRACT: *The Statute of the Political Opposition of Colombia celebrates four years of having been enacted. After decades of political instability caused by factors such as violence and corruption, Colombia has a legal instrument of the greatest relevance in recognizing plurality and criticism as fundamental elements of democracy and its institutions. After thirty one years of being established in the Constitution and in a political environment in which a left-wing politician will assume the presidency, Law 1909 faces the opportunity to prove its effectiveness, while it has the possibility to become a benchmark for latin american democracies.*

Palabras clave: oposición política, Estatuto de la Oposición, Constitución Política de Colombia, Ley 1909, acuerdos de paz.

Keywords: *political opposition; Statue of the Opposition, Political Constitución of Colombia, Law 1909, peace agreement.*

* Profesor de tiempo completo y doctorando en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0463-0857>; joaquin.narro@gmail.com.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes y contexto del proceso constituyente de 1991*. III. *El artículo 112 en la Constitución colombiana, los actos legislativos de 2003 y 2015 y los intentos para contar con una legislación secundaria*. IV. *Los acuerdos de paz entre el gobierno colombiano y las FARC*. V. *Contenido general de la Ley 1909 o Estatuto de la Oposición*. VI. *Reflexiones para América Latina y el caso mexicano*. VII. *Fuentes consultadas*.

I. INTRODUCCIÓN

La oposición política es un tema cotidiano en el desarrollo de las relaciones entre aquellos que detentan el poder político y quienes forman parte de las minorías de cualquier Estado democrático. La crítica y la confrontación que estos últimos realizan en contra de quienes encabezan un gobierno son, por sí, oposición como acción política, lo cual resulta tan natural como el ejercicio mismo del poder dentro de una democracia. Con excepción de la fundación del Estado en la que todos los que participan manifiestan su conformidad de manera unánime (Garrido, 1996: 20-28), todos los demás actos dentro de una comunidad política estarán caracterizados por una mayoría que los apoya, y una o varias minorías que los rechazan, lo que necesariamente provocará la inconformidad y oposición —como acción o *lato sensu*— de estos últimos. En cuanto estas minorías comienzan a actuar de forma estructurada y coordinada, bien sea porque ya lo estaban a manera de partidos políticos e incluso representadas en el órgano legislativo, o porque lo hacen a partir de comprender su carácter minoritario, la oposición pasa de la simple acción a la organización o *stricto sensu*. Así, la oposición puede ser de acción o de organización, siendo esta última la que nos importa por ser la que el artículo 112 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 1909, o Estatuto de la Oposición, buscan regular y dotar de instrumentos y herramientas que permitan garantizar su participación en el fortalecimiento de la democracia de aquel país.

II. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DEL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1991

Tras más de un siglo de vigencia, en 1991 fue promulgada la actual Constitución Política de Colombia, sustituyendo a la de 1886. Las razones y el contexto sociopolítico que llevaron al pueblo colombiano a una determinación tan grande son relevantes, pues en buena medida el proceso constituyente estuvo impregnado de consideraciones relacionadas con el fortalecimiento de la democracia y la creación de instituciones que sirvieran a esta causa, como es el precepto constitucional que da sustento a nuestra reflexión respecto a su reglamentación a través de la Ley 1909 o Estatuto de la Oposición.

Durante los años previos a la promulgación de su actual texto constitucional, Colombia atravesó por momentos de crisis institucional derivada de los altos índices de violencia, inseguridad, corrupción e impunidad, así como por la inestabilidad política y administrativa en los ámbitos federal y locales. El terror sembrado por el narcotráfico y la guerrilla, así como el caos producido por la ebullición social y la falta de herramientas institucionales eficientes, generaron condiciones en las que la viabilidad del gobierno se puso en duda, y el porvenir de la democracia se colocó en una situación de máxima complejidad (Cotes, 2021: 49 y 50). Tras algunos intentos realizados desde el gobierno por hacer cambios a la Constitución de 1886, fue la dinámica social, señaladamente la de los estudiantes, a través del movimiento “Todavía podemos salvar a Colombia”, y su iniciativa de la Séptima papeleta, quienes, derivado del asesinato del candidato liberal a la presidencia, Luis Carlos Galán, lograron posicionar como prioritaria la necesidad de contar con una nueva Constitución (Amaya, 2013: 12-18). Se trató, a diferencia de muchos otros, de un proceso constituyente producto de la protesta social de grupos sociales específicos, pero no de un movimiento revolucionario que rompiera con el orden jurídico, pues aun cuando se buscó que los grupos tradicionales que carecían de legitimidad no participaran en él, se realizó dentro de una institucionalidad tendiente a pacificar más de cuatro décadas de violencia generalizada (Correa, 1990: 25-27).

Por todas las razones anteriores, no es de extrañar que algunos de los pilares de la entonces naciente Constitución fueran el fortalecimiento de la democracia a través de instrumentos de participación ciudadana, la reivindicación de los derechos humanos y la construcción de una nueva institu-

cionalidad a través de mecanismos de control político del poder. El marco de todo ello fue la pacificación en el más amplio sentido del término, pues no solamente se trató de frenar la violencia desmedida que causó la muerte de miles de colombianos, sino también la erradicación de aquellos factores que la propiciaban, como la corrupción, la impunidad y la debilidad de buena parte de las estructuras estatales. Así, no es de extrañar que uno de los temas relevantes que se abordaron durante el proceso constituyente fuera el del papel que habrían de tener aquellos partidos políticos que no lograran la mayoría y que se convirtieran, *de facto*, en críticos del gobierno, y que dio como resultado la constitucionalización de la oposición política en el artículo 112. Sin embargo, fue hasta 2017 que, derivado de los acuerdos de paz entre el gobierno Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC), el Congreso de la República legisló para establecer una normativa que regulara la participación de la oposición política.

III. EL ARTÍCULO 112 EN LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA, LOS ACTOS LEGISLATIVOS DE 2003 Y 2015 Y LOS INTENTOS PARA CONTAR CON UNA LEGISLACIÓN SECUNDARIA

A lo largo de sus treinta y un años de existencia, el artículo 112 de la Constitución Política de Colombia ha sufrido dos modificaciones que han buscado clarificar sus alcances. En su publicación original, el artículo 112 establecía la libertad del ejercicio de la función crítica y de presentación de alternativas políticas de aquellos partidos y movimientos que no participaran en el gobierno, garantizándoles los derechos de acceso a la información pública; el uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con su representación política; el ejercicio del derecho de réplica frente a descalificaciones y señalamientos dirigidos desde el poder; la participación en los organismos electorales, así como la participación en las mesas u órganos directivos de cuerpos colegiados, conforme a su representación. Para la realización de todo esto, el párrafo tercero de dicho artículo consideró necesaria la promulgación de una ley estatutaria.

Doce años después, en 2003, el artículo 112 fue modificado para precisar algunos conceptos contenidos en la redacción original. Así, se obligó a los partidos y movimientos políticos a contar con personalidad jurídica, así como a declarar formalmente su oposición al gobierno y no solamente

a que esta se asumiera por su carácter minoritario al no participar en este. En esta ocasión se incorporó al texto constitucional el carácter opositor y no meramente crítico de aquellas organizaciones que pretendieran acceder a los derechos de la oposición. De igual manera, se precisó que el acceso a los medios de comunicación no estaría restringido a aquellos de carácter social del Estado, sino que se ampliaría a cualquier otro que hiciera uso del espectro electromagnético (Acto Legislativo 1 de 2003 por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones, del 21 de junio de 2022, artículo 5o.). El resto de los derechos garantizados a la oposición se mantuvieron como en el texto original.

En 2015 el artículo 112 nuevamente sufrió modificaciones a través del Acto Legislativo 2, el cual mantuvo el contenido de lo reformado en 2003 y adicionó tres párrafos. Mediante esta reforma, el Congreso de la República estableció la relevancia de reconocer el liderazgo político y la fuerza electoral de aquellos candidatos a presidente y vicepresidente, así como a gobernador y alcalde distrital o municipal que, habiendo sido derrotados en las elecciones, representaran el sentir y la preferencia de la primera minoría, otorgándoles espacios de representación en el Senado, en la Cámara de Representantes, en la Asamblea Departamental, en el Consejo Distrital y en el Consejo Municipal, respectivamente (Acto Legislativo 2 de 2015 por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones, del 21 de junio de 2022, artículo 1o.). Esta reforma representó ya no solo reconocer el papel de los partidos y movimientos políticos, sino dar cabida a los individuos que, habiendo encabezado una opción electoral, no habían contado con el número necesario de votos para ganar, pero que sin duda contaban con una importante fuerza y legitimidad entre los electores.

Sin denuedo de lo relevante del reconocimiento de la oposición política en el texto original, así como del contenido en las reformas constitucionales de 2003 y 2015, lo correspondiente a la promulgación de una ley estatutaria que regulara la materia relativa a la oposición política se mantuvo como letra muerta por más de un cuarto de siglo. Tras once intentos por legislar en este tema, fue hasta 2017 que el Congreso de la República generó los concesos que le permitieron, un año después, promulgar una ley estatutaria que dio certeza al cumplimiento de los derechos de los partidos y movimientos políticos de oposición, así como de las personas que, habiendo participado como candidatas a los puestos ejecutivos anteriormente señalados, obtuvieran el segundo lugar en los procesos electorales

correspondientes (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia, 2018, 00:00:01-00:02:00).

IV. LOS ACUERDOS DE PAZ ENTRE EL GOBIERNO COLOMBIANO Y LAS FARC

En 1991 Colombia buscó su pacificación a través de la promulgación de una nueva Constitución. Como consecuencia de eso, la Ley 1909 de 2018, o Estatuto de la Oposición, fue fruto de los diálogos y negociaciones entre el gobierno colombiano y las FARC. El punto 2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, intitulado “Participación política: apertura democrática para construir la paz”, estableció como uno de los pilares para el inicio de la paz en Colombia, el fortalecimiento del pluralismo y la representación de las distintas visiones e intereses de la sociedad, dando especial énfasis en la participación efectiva, y con garantías, de la oposición política. En el apartado 2.1.1 se estableció una distinción relevante entre la oposición ejercida al interior del sistema político por partidos y movimientos, y aquella desplegada por movimientos sociales y populares contrarias al gobierno, reconociendo la necesidad de normativizar los derechos y garantías de aquellos, sin perjuicio de las libertades de las que pudieran gozar estos últimos (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016: 35-38).

Entre los aspectos considerados por el Acuerdo de Paz, se contempló establecer el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, el cual contribuyera “a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad, que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución de dirigentes por motivo de sus actividades políticas, de libre opinión o de oposición” (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016: 38). Lo anterior preveía el desarrollo de acciones en cuatro grandes rubros: 1) adecuación normativa e institucional; 2) prevención; 3) protección, y 4) evaluación y seguimiento. En este sentido, resultaba evidente que uno de los primeros aspectos que debían atenderse era crear la normatividad que regulara la participación política a partir de la oposición, pues las organizaciones y movimien-

tos sociales y políticos que se verían beneficiadas aspiraban a participar en política desde esta última ante la imposibilidad, cuando menos en el corto plazo, de hacerlo como gobierno.

Al respecto, es importante recordar que, si bien la incorporación al marco normativo colombiano del Estatuto de la Oposición encuentra una clara relación con las negociaciones por la paz y el fin del conflicto entre el gobierno colombiano y las FARC, no así su conceptualización, pues el texto original de la Constitución de 1991 ya la consideraba como un mecanismo para el fortalecimiento de la democracia y la participación política. Empero, fue gracias a la incorporación de este al Acuerdo de Paz que las fuerzas políticas representadas en el Congreso se vieron obligadas a alcanzar los consensos para legislar en la materia y, después de 26 años, dotar de una legislación reglamentaria al artículo 112 constitucional.

V. CONTENIDO GENERAL DE LA LEY 1909 O ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN

Como señalamos anteriormente, los esfuerzos para la creación de un Estatuto de la Oposición constituyeron la presentación de once proyectos legislativos. Sin embargo, no fue sino hasta el desarrollo de los trabajos políticos emprendidos por el gobierno colombiano con la intención de lograr la pacificación del país que esto comenzó a rendir frutos. Con la firma del Acuerdo de Paz, el compromiso constitucional de dotar de derechos y garantías a la oposición se encontró en la negociación política la palanca que requería para encontrar su cumplimiento. En menos de un año de trabajo legislativo, el 9 de julio de 2018 el Estatuto de la Oposición vio la luz a través de la promulgación de la Ley 1909, la cual entraría en vigor once días después.

A lo largo de 32 artículos, el Estatuto de la Oposición regula lo establecido en el artículo 112 de la Constitución, reconociendo a la oposición política no solo como aquellos partidos y movimientos políticos que así se declaren, sino incluso como un derecho fundamental. En su artículo 5o., el Estatuto establece los principios rectores que habrán de regir, tanto a la norma como a la actuación de la oposición. Entre los más destacables se encuentra el de entender el ejercicio de la oposición como un elemento central para la resolución pacífica de los conflictos, así como el carácter esencial de esta en la democracia participativa y en el control político del

gobierno. Más adelante, el artículo 11 de la Ley 1909 reconoce derechos y libertades como la libertad de pensamiento, el derecho a la manifestación y la protesta social, la relevancia de la igualdad de género, así como el reconocimiento a la diversidad étnica. El resto del texto legislativo hace una puntual descripción de los mecanismos y procedimientos mediante los cuales los partidos y movimientos de oposición ejercerán sus derechos.

Una de las cuestiones más relevantes de esta ley estriba en los principios rectores que ya hemos señalado, pues es ahí donde se encuentra la esencia de la oposición y del reconocimiento a los derechos de las minorías, los cuales autores como Kelsen han planteado en cuanto a su existencia, su participación en la vida política, su papel como contrapeso del poder y la posibilidad de aspirar a convertirse en gobierno (Kelsen, 2002: 63-71). Es ahí, en el lugar que la Constitución le concede y la ley regula, donde la oposición política cumple su cometido en reafirmar el valor de la pluralidad, el disenso y las minorías, y contribuye al fortalecimiento de la democracia.

En un Estado como Colombia, asolado durante décadas por la violencia y el terror provocado por los cárteles del narcotráfico, los grupos paramilitares y las organizaciones guerrilleras, una ley como el Estatuto de la Oposición significa el reencuentro con la pluralidad y el diálogo como elementos fundamentales de la política. A treinta y un años de distancia de la promulgación de la Constitución, y a cuatro de la Ley 1909, la institucionalización de la diferencia, la crítica y la propuesta alternativa se colocan como una solución a lo que parecía ser un destino inevitable y que el movimiento “Todavía podemos salvar a Colombia” buscaba evitar: el fracaso del Estado, el cual hubiera podido llevar a consecuencias devastadoras. A cuatro años de su promulgación y con la llegada de Gustavo Petro a la presidencia de este país, más allá de ideologías o preferencias políticas, Colombia hoy enfrenta el reto de hacer efectivos los derechos de las minorías representadas por la oposición política.

VI. REFLEXIONES PARA AMÉRICA LATINA Y EL CASO MEXICANO

La región de América Latina no se ha caracterizado por ser la más democrática del mundo ni por generar estabilidad y fortaleza institucional. Por diversas razones, el siglo XX, y las primeras décadas del XXI, no ha sido sencillo para la consolidación de Estados Democráticos de Derecho.

En algunos momentos de todo este tiempo, todos los países del subcontinente, en mayor o menor medida, han padecido excesos de autoritarismo y carencias de democracia. Incluso Estados que parecían que comenzaban el tránsito hacia una consolidación de las instituciones de la democracia, hoy se encuentran en riesgo de regresiones que, en caso de concretarse, significarían un retroceso para los derechos políticos de sus ciudadanos. Por ello, el ejemplo del Estatuto de la Oposición colombiano resulta tan significativo. Se trata, sin lugar a dudas, de un mecanismo que merecería la pena analizar y considerar para ser incorporado, con las adaptaciones necesarias, en prácticamente todos los textos constitucionales.

En el caso de México, la situación que hoy vive su sistema político hace pensar en la conveniencia de contar con una regulación que permitiera a la oposición hacer frente, de manera institucional y responsable, a un gobierno fuerte y ampliamente respaldado que, además, cuenta con mayoría en las dos Cámaras del Congreso, pero que incluso amenaza, por momentos, libertades fundamentales como la de expresión. Quizá si en este país se contara con una regulación normativa de la oposición política se podrían construir consensos y acuerdos en beneficio del fortalecimiento institucional. En los próximos años es necesario comenzar a explorar el camino seguido por Colombia y considerar la normativización de los derechos de las minorías que hoy no terminan de encontrar un rumbo que consolide la endeble democracia mexicana.

VII. FUENTES CONSULTADAS

AMAYA, Renata (2013). “Democratización sin represión, excepción en el caso colombiano: el movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta o *Todavía podemos salvar a Colombia*”. *Revista de Derecho Público*. 30. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.30.2013.01> (fecha de consulta: 20 de junio de 2022).

CORREA HENAO, Néstor R. (1990), “El proceso constituyente: el caso colombiano”. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. 91. Disponible en: <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/4535> (fecha de consulta: 20 de junio de 2022).

COTES ZULETA, Aquilino (2021). “Treinta años de la Constitución de Colombia de 1991: ¿encarnación del ideal del actual constituyente prima-

rio?”. *Revista Latinoamericana de Difusión Científica*. 3(5). Disponible en: <https://doi.org/10.38186/difcie.35.05> (fecha de consulta: 20 de junio de 2022).

GARRIDO LÓPEZ, Carlos (1996). “En torno a los conceptos de unanimidad y mayoría en el contrato social de J. J. Rousseau”. *Revista de Derecho Político*. 41. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.41.1996.8683> (fecha de consulta: 18 de junio de 2022).

KELSEN, Hans (2002). *Esencia y valor de la democracia*. Trad. de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra. Granada: Comares.

Videos

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO COLOMBIA (2018). *¿Qué es y cómo funciona el Estatuto de la Oposición Política en Colombia?*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=iGtqaPV9q0k> (fecha de consulta: 12 de junio de 2022).

