

# KAS

Enero de 2017 ISSN 2322-9896

## Papers No. 33

La oposición en Colombia:  
reglas claras para  
ideas contrarias



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

**moe**  
Misión de Observación Electoral



## FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER - MISIÓN: DEMOCRACIA

### QUIÉNES SOMOS

- Somos una fundación política alemana allegada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU, por su sigla en alemán).
- Libertad, justicia y solidaridad son los principios hacia los que se orienta el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- A través de más de 70 oficinas y proyectos en más de 120 países contribuimos por iniciativa propia a fomentar la democracia, el Estado de Derecho y la economía social de mercado.

### SOBRE LA KAS EN COLOMBIA

- Desde hace casi 40 años trabajamos en cooperación con instituciones estatales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil del país.
- Fomentamos la democracia, con principios de pluralidad, Estado de Derecho y justicia social.
- Aportamos a la construcción de paz en el país y a fortalecer el respeto a los derechos humanos.
- Promovemos una economía social y ecológica de mercado.

## SERIE KAS PAPERS | REFORMA POLÍTICA EN EL POSCONFLICTO

#### Objetivo

Ofrecer propuestas concretas que faciliten el tránsito hacia una democracia más incluyente, con mayor capacidad de respuesta frente a la corrupción y la relación entre ilegalidad y política.

#### ¿Cómo?

A través del trabajo investigativo de un grupo de expertos, jóvenes estudiantes en las regiones y la puesta en común de los diagnósticos para la construcción colectiva y participativa de propuestas de política pública.

7 documentos

7 mesas de expertos: 4 regionales | 3 en Bogotá

Expertos y jóvenes investigadores

### Diagnósticos, líneas de acción y propuestas concretas de política pública y reformas en:



Representatividad de  
minorías étnicas

Popayán



Coaliciones de las  
organizaciones  
políticas

Cali



Conformación de  
las organizaciones  
políticas

Medellín



Financiación al  
funcionamiento de las  
organizaciones políticas

Cartagena



Voto preferente,  
conformación de listas  
y democracia interna

Bogotá



Representatividad  
y circunscripciones  
territoriales

Bogotá



La oposición en Colombia:  
reglas claras para ideas  
contrarias

Bogotá

#### ¿Para quiénes?

- Tomadores de decisión en el Ejecutivo, Legislativo, Judicial.
- Investigadores, profesores, estudiantes.
- Organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en general.

#### Contacto:

[www.kas.de/kolumbien/es](http://www.kas.de/kolumbien/es)  
[www.facebook.com/KASColombia](https://www.facebook.com/KASColombia)



## Presentación

La adopción de las reformas políticas y electorales que necesita Colombia para la consolidación de su democracia es todavía una tarea pendiente, no obstante los avances de las últimas reformas constitucionales y legales en el tema. Con el fin de promover la discusión y la elaboración de propuestas de política encaminadas a atender los problemas de la democracia colombiana, la KAS y la MOE decidieron facilitar la elaboración de siete documentos de política pública en temas estratégicos para el país: los derechos de la oposición; la representación de minorías étnicas; las circunscripciones electorales; el voto preferente; la conformación y financiación de organizaciones políticas; y las coaliciones entre ellas.

Cada documento fue elaborado por autores vinculados a destacadas universidades del país –en el Cauca, el Valle del Cauca, Bogotá, Antioquia y Bolívar–, quienes además impulsaron en sus ciudades mesas de diálogo para socializar y discutir las propuestas que aquí se presentan.

Si bien es cierto que los documentos fueron elaborados para aprovechar la ventana de oportunidad que se abría con la firma de los acuerdos de paz entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno nacional, su contenido no depende del desarrollo del proceso de paz porque tanto los diagnósticos como las propuestas buscan promover discusiones más amplias, que permitan enfrentar muchas de las falencias del sistema político y electoral que vienen de tiempo atrás.

Colombia hoy tiene el enorme desafío de fortalecer y profundizar la democracia en aspectos tan importantes como los derechos de la oposición, la representación de las minorías étnicas, el financiamiento de la política, entre otros. Esperamos que estos documentos contribuyan a construir de forma participativa un camino hacia ese fin.

**Alejandra Barrios**

Directora

Misión de Observación Electoral

**Hubert Gehring**

Representante

Fundación Konrad Adenauer en Colombia



# KASPaper

## Editor KAS Paper

Dr. Hubert Gehring

Representante, KAS Colombia

## Coordinación editorial

Margarita Cuervo

Coordinadora de Proyectos - KAS Colombia

[www.kas.de/kolumbien/es](http://www.kas.de/kolumbien/es)

## Coordinador de proyecto

Javier Revelo Rebolledo - Misión de Observación Electoral

## Diseño y diagramación

Opciones Gráficas Editores Ltda.

## Ilustración

Javier Muñoz Pérez

Misión de Observación Electoral

## Corrección de estilo

Marcela Manrique Cornejo

## Impresión

Opciones Gráficas Editores Ltda.

[www.opcionesgraficas.com](http://www.opcionesgraficas.com)

Impreso en Colombia

Enero de 2017

## Autores facilitadores

**Alejandra Barrios Cabrera.** Directora de la Misión de Observación Electoral.

**Camilo Mancera Morales.** Coordinador del Observatorio de Justicia Electoral de la MOE

**Luisa Salazar Escalante.** Investigadora Observatorio de Justicia Electoral de la MOE

**Maria Perea Garcés.** Investigadora Observatorio de Justicia Electoral de la MOE

**Marlon Pabon Castro.** Investigador Observatorio de Justicia Electoral de la MOE

**Camilo Vargas Betancourt.** Coordinador Observatorio Político Electoral de la Democracia de la MOE

**Viviana Sarmiento Peña.** Investigadora Observatorio Político Electoral de la Democracia de la MOE

Esta publicación se realizó gracias a la cooperación entre la Fundación Konrad Adenauer, KAS y la Misión de Observación Electoral, MOE.

Las opiniones, los comentarios y las posiciones que contiene este KAS Paper representan la postura del (de los) autor (autores) y no comprometen, ni necesariamente representan el pensamiento de la Fundación Konrad Adenauer, KAS, ni de la Misión de Observación Electoral, MOE. Este documento es un insumo para la discusión de posibles reformas en temas político-electorales. Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial, sin la autorización previa y expresa de los titulares.





|   |           |
|---|-----------|
| <b>4.2. Experiencias internacionales sobre las reglas y el ejercicio de oposición política ....</b>                 | <b>33</b> |
| <b>4.2.1. Definición y titularidad de la oposición parlamentaria .....</b>  | <b>33</b> |
| <b>4.2.2. Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición .....</b>  | <b>35</b> |
| <b>4.2.3. Deber de control a la gestión gubernamental .....</b>   | <b>36</b> |
| <b>5. Propuesta para la regulación del Estatuto de la Oposición para organizaciones políticas en Colombia .....</b> | <b>37</b> |
| <b>5.1. Definir la oposición .....</b>  | <b>37</b> |
| <b>5.1.2. ¿Quiénes conforman la oposición? .....</b>  | <b>38</b> |
| <b>5.2. Determinar los derechos y garantías para el ejercicio de la oposición .....</b>                             | <b>38</b> |
| <b>5.2.1. Control y fiscalización .....</b>   | <b>38</b> |
| <b>5.2.2. Presentación de alternativas de gobierno .....</b>  | <b>39</b> |
| <b>5.2.3. Derechos de participación .....</b>   | <b>39</b> |
| <b>5.2.4. Otros derechos .....</b>  | <b>40</b> |
| <b>5.2.5. Medidas judiciales y administrativas para garantizar los derechos de la oposición .....</b>               | <b>40</b> |
| <b>5.3. Uso responsable del derecho de oposición .....</b>  | <b>42</b> |
| <b>Referencias Bibliográficas .....</b>   | <b>45</b> |



## Introducción

No resulta para nada extraño que tuviera que esperarse hasta la Constitución de 1991 para plantear la importancia de dotar a las organizaciones políticas que se declarasen en oposición de una serie de medidas que les brindarán garantías. Tampoco resulta extraño que 25 años después no se cuente con un estatuto de la oposición, como lo ordena la Constitución, sino con un inventario de 12 fallidos intentos de expedición.

Si bien la oposición es consustancial a la democracia, pues no se puede concebir una democracia sin el reconocimiento a la diferencia, a las posturas divergentes, al derecho a disentir —como se explica en la introducción de este documento—, en Colombia la oposición se sigue viendo como una figura extraña, ajena, sospechosa.

Casi todo el siglo XIX hasta mediados del siglo XX fue un largo enfrentamiento del bipartidista país político. No había oposición, no por lo menos como se entiende ahora, había enemigos, conspiradores, asesinos, pájaros, chusmeros. La eliminación del contrario político, del otro, del opositor, era la única fórmula de gobernabilidad que parecía aceptable.

Y de cóndores y chusmeros se pasó muy rápidamente, bajo el cobijo de acuerdos y grandes pactos nacionales, a la convivencia, a la alternancia, a la paridad. Durante 16 años las rivalidades fueron neutralizadas y la política se inmovilizó. Consensos y cogobierno eran sinónimos de estabilidad, oposición lo era de violencia.

Como consecuencia de todo lo anterior, el sistema político se cerró. No era posible pensar un país político diferente al de la década Liberal-Conservadora. Fue hasta la década de los ochenta, al tiempo que iniciaron las primeras negociaciones con la guerrilla de las FARC,

irrupieron fuertes liderazgos que buscaban participación por fuera de los partidos tradicionales y las fuerzas de izquierda comenzaron a tener representación en algunas zonas del país, que se empezó a reclamar desde diferentes escenarios la necesidad de avanzar hacia una apertura del sistema electoral que permitiera dar paso a las nuevas expresiones políticas de un país que empezaba a percibirse multipartidista y que reclamaba el derecho a la oposición como un derecho político fundamental que debía ser garantizado y respetado por un estado democrático.

Si declararse en OPOSICIÓN es un derecho político, que no solamente debe ser respetado por el Estado, sino que debe ser sujeto de garantías, ¿cuáles son esas GARANTÍAS de las cuales debe ser sujeto? ¿cuáles son los alcances de esas garantías y derechos?, ¿en qué se diferencian esas garantías a las de los partidos minoritarios?, ¿es clara nuestra legislación en la diferenciación de partidos de oposición y minoritarios?

El presente documento brinda una serie de elementos contextuales y herramientas conceptuales que invitan a avanzar en el diseño de un Estatuto de la Oposición que pueda ser consensuado por las diferentes organizaciones políticas. A diferencia de 1991, durante estas dos últimas décadas, partidos mayoritarios han caminado por el duro desierto que implica declararse en oposición, y algunos a los que tradicionalmente se les describe como de oposición y minoritarios han sido poder real en importantes ciudades. Quizás estos recientes ejemplos que nos recuerdan que en democracia los resultados deben ser inciertos, faciliten la negociación de ese estatuto de oposición que ha sido tan esquivo.

El presente documento se divide en cinco partes. En la primera se hace el ejercicio obligado de comprender qué significa oposición, cuáles son los alcances y también los



límites de esta decisión. En la segunda parte se presenta el análisis jurídico de las diferentes disposiciones legales que sobre este tema se ha tenido en los últimos 25 años. A este análisis le sigue, en el mismo capítulo, un breve recuento histórico de cómo ha sido el ejercicio de la oposición desde el Frente Nacional hasta nuestros días. En la tercera parte se plantean de manera específica los principales problemas que tiene el ejercicio de la oposición. En el apartado cuarto se presenta un análisis de las 12 fallidas iniciativas normativas que se han presentado en el Congreso de la República, así como una revisión de experiencias internacionales sobre el ejercicio de la oposición; finalizando en el último capítulo con aquellos elementos que permiten delinear una propuesta de Estatuto de la Oposición.

Ahora solo queda esperar que 25 años después nuestro sistema político esté lo suficientemente maduro para debatir, con responsabilidad y tolerancia, las garantías de aquellas organizaciones que se reservan el derecho a disentir y efectuar control político desde una clara postura de oposición con vocación de poder. A todos quienes participaron en la elaboración de este documento, muchas gracias por la provocación, por la información, por las ideas, por las propuestas.

## 1. Contenidos y alcances del derecho a la oposición. Elementos para construir su definición

El reto de encontrar fórmulas políticas y jurídicas para garantizar la institucionalización y participación de la oposición en el sistema político colombiano, nos lleva a empezar por conceptualizar y definir claramente qué se entiende por oposición política y, con ello, el alcance de esa figura. En esta primera parte se tendrán en cuenta distintos elementos jurídicos y aportes doctrinales desde la ciencia política, que servirán de fundamento para

avanzar en la construcción de un concepto coherente con el ejercicio de la oposición política en nuestro país.

### 1.1. Aproximación axiológica al concepto de oposición: elemento de la democracia y derecho fundamental de los ciudadanos

En la teoría de la ciencia política se ha expuesto la importancia de la oposición en un régimen democrático, concluyendo que no se puede concebir una democracia sin la existencia de la oposición (Dahl, 1971, Helms, 2008). En esta medida, la oposición política representa valores e ideales esenciales de la democracia<sup>1</sup>, tales como el pluralismo<sup>2</sup>, la tolerancia, la libertad de expresión (el derecho a disentir), la participación ciudadana, el control al ejercicio del poder y el equilibrio entre los poderes.

Estos fines se encuentran íntimamente relacionados con el ejercicio de la oposición, teniendo en cuenta que son el reconocimiento estatal a la diferencia como integrante del mismo. El pluralismo implica que el Estado brinde garantías tanto a la visión de las mayorías como a la de las minorías, reconociendo que existen diferentes opiniones, pensamientos, razas, religiones, orientaciones políticas, etcétera.

De esto se deriva que ser parte de una democracia avala, incentiva y respeta la deliberación, la cual se fundamenta en la contraposición de ideas en el escenario político, por lo que la oposición plasma la contradicción propia de la política y enfrenta modelos de sociedad distintos ante los ciudadanos. Lo anterior teniendo en cuenta que **la oposición se realiza frente a las decisiones**

1 La democracia entendida como "sistema político entre cuyas características se encuentra su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos" (Dahl, 1997, p. 13).

2 De manera expresa la Corte Constitucional en Sentencia No. C-089/94 ha manifestado: "la oposición política es una consecuencia directa del valor del pluralismo y del derecho al disenso".





**gubernamentales presentando posturas críticas y propuestas distintas al gobierno de turno**, convirtiéndose en una alternativa política de gobierno en el marco del respeto y la aceptación de reglas consensuales del juego político que excluye de plano la lucha armada (Guarín, 2005). En este sentido, el ejercicio de la oposición permite la fiscalización al Ejecutivo, contribuyendo a la práctica constante de la rendición de cuentas en el escenario público y, más aún, a la posibilidad de incidir en la implementación de cambios políticos que se efectúen desde la institucionalidad democrática y legítima con el respaldo de los ciudadanos.

Además, tal y como lo ha desarrollado la literatura sobre la oposición, ésta es un mecanismo determinante para el cumplimiento de la función de control político que ejerce el parlamento. Sobre el particular, Barrientos (2015) explica que, desde el punto de vista electoral, la atención sobre la oposición se centra en virtud de los resultados electorales que obtienen los partidos, que para el caso de la oposición, se concentra en aquellos partidos con posiciones minoritarias o perdedores de las elecciones, y estos logran tener una posición significativa en el escenario institucional asumiendo el rol de la oposición en el poder Legislativo. Esto es, cuando un partido mantiene *un pie en el parlamento y otro en la plaza*, es decir, como partido ejerce representación en el poder Legislativo, pero al mismo tiempo se desenvuelve como movimiento fuera del mismo.

Teniendo en cuenta la importancia que supone para la democracia **el ejercicio de la oposición**, ésta **se comporta como un derecho político fundamental que debe ser garantizado y respetado por un Estado democrático**, al ser una manifestación de la participación en política, de las libertades individuales y políticas de los ciudadanos, así como de las organizaciones políticas.

Por lo tanto, la oposición como ejercicio de participación política supone una protección y un sistema de garantías a nivel internacional y nacional, imponiendo obligaciones a los Estados democráticos de prever éstas en sus sistemas legales y su materialización en el escenario político. En tal sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado:

*"[...] 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 permitan 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".*

Sobre el particular, a nivel nacional la Corte Constitucional coincide en el carácter de prerrogativa con el que está dotada la oposición, al considerar que:

*"El derecho a la oposición también es manifestación del derecho a la libertad de expresión. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre del 26 de agosto de 1789 no se refiere al derecho de la oposición en forma directa pero éste puede ser deducido de su artículo 11, en el que se dispone que "la libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del*



hombre". La Constitución colombiana consagra la libertad de expresión en su artículo 20.

*"Otras fuentes del derecho a la oposición se encuentran en 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 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".*

## 1.2. Aproximación a la definición de oposición para el caso colombiano

En primer lugar, encontramos el concepto más básico de "oposición política" expuesto por Norberto Bobbio (1988), según el cual el **ejercicio de la oposición política se caracteriza por la persecución de fines contrapuestos a los que defienden quienes detentan el poder gubernamental**. En este mismo sentido, se ha definido la oposición como una *"actitud de crítica a la actuación de gobierno, que ejercen los grupos, los partidos o los individuos que se hallan fuera del poder gubernamental"* (Serra Rojas, 1999). Adicionalmente, es clave en el ejercicio de la oposición que ésta se presente como **una alternativa al gobierno de turno, a través del planteamiento de acciones concretas y con la presentación de propuestas paralelas** que facilitan la legitimación y el funcionamiento con facultades y responsabilidades específicas (Rodríguez, 2011).

Un segundo elemento a tener en cuenta es quiénes ejercen la oposición. Entendemos que el ejercicio de esta

no se limita exclusivamente a la participación en el sistema político y electoral y que, por ende, el reconocimiento de la oposición en la democracia colombiana pasa por reconocer no solo la que realizan los partidos y movimientos políticos, sino también las formas de acción de individuos, organizaciones y movimientos sociales y populares que pueden ejercer oposición al gobierno nacional y local<sup>3</sup>.

Sin embargo, Pasquino (1998) propone que ésta no dependa de un protagonista individual sino de colectivos. Asimismo es importante diferenciar la oposición política que puede ejercer un ciudadano o un grupo de ciudadanos, de la oposición que pueden realizar fuerzas políticas con vocación de poder, esto es, partidos políticos u otras organizaciones políticas que aspiran a llegar al poder. En estricto sentido, cuando se habla de la oposición política en una democracia se hace referencia a la segunda, mientras que la primera encuentra asidero en el sistema y cumple también un papel de contrapeso y crítica, sin embargo su tratamiento es distinto, así tengan rasgos similares y persigan principios en común.

En tercer lugar, es importante aclarar que oposición política y minoría política no son siempre sinónimas. Frente a esta discusión, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-122 de 2011 estableció las diferencias entre estos conceptos y su alcance jurídico, al concluir que el concepto de oposición **"se refiere a los grupos políticos que hacen el contrapeso al estamento gubernamental y que ejercen permanentemente control y contradicción a las iniciativas del Gobierno"**; por su parte, las minorías políticas están compuestas por aquellas organizaciones políticas **"que tienen un número menor de miembros,**

<sup>3</sup> Esto va en consonancia con las consideraciones de la Corte Constitucional, la cual se ha referido a la oposición como esa posibilidad de disenso y censura a las decisiones del gobierno (Sentencia C-089/1994), la cual es canalizada principalmente a través de las organizaciones políticas, no obstante la Corte reconoce que es un derecho de toda la sociedad civil.



pudiendo estar o no en la oposición". En este mismo sentido, Sánchez (2015) entiende a las minorías políticas como "aquellas fuerzas políticas y electorales, bien sea partidos o movimientos políticos, que aún no cuentan con un reconocimiento y visibilidad por parte de toda la sociedad, puede que sean inferiores numéricamente o que tengan una base popular estable, se les dificulta competir con partidos políticos tradicionales y han ganado fuerza electoral con el trasegar del tiempo".

Por lo tanto, se puede concluir que la oposición política en algunos casos representa a una minoría política, sin embargo, las minorías políticas no siempre representan una fuerza de oposición. Por ejemplo, en Colombia encontramos partidos minoritarios como Opción Ciudadana y el Polo Democrático Alternativo; el primero de estos, para las elecciones al Congreso de la República de 2014 obtuvo el 4,5% de los votos válidos en el Senado, alcanzando cinco curules (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2014), sin embargo no tiene actitudes de oposición política al Gobierno de turno. Lo contrario ocurre con el Polo Democrático, el cual alcanzó el 4,56% de votos válidos y cinco curules en el Senado (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2014), y ha ejercido como partido de oposición al Gobierno del presidente Juan Manuel Santos. Si bien ambos partidos políticos son minoritarios debido al porcentaje de las votaciones y la representación obtenida, solo uno de estos tiene vocación de oposición.

De conformidad con las características expuestas anteriormente, nos permitimos presentar unas conclusiones iniciales sobre el concepto de oposición:

1. La oposición política conlleva crítica, presentación de alternativas y propuestas al accionar del gobierno, bien sea a nivel nacional o local.
2. La oposición política materializa el ejercicio de control político al interior del Congreso de la República.
3. La oposición política permite el control del ejercicio del poder político y cumple una función fiscalizadora.
4. La oposición política cuenta con vocación política, es decir que en el concepto de oposición, en estricto sentido, se entiende que las organizaciones políticas de la oposición no se encuentran en el poder, pero tienen vocación de acceder al mismo y se presentan como alternativas al gobierno, ésta puede ser reconocida a través de partidos políticos con personería jurídica o movimientos políticos que aún no cuentan con personería jurídica, pero que aspiran a acceder a un cargo de elección popular a través de su plataforma ideológica y política.
5. La oposición política requiere una implementación institucional para garantizar su ejercicio responsable en el sistema político, teniendo en cuenta que se constituye como un elemento fundamental de la democracia y como un derecho político fundamental para las organizaciones que desean hacer uso de la figura. Esta implementación institucional supone un régimen o estatuto de la oposición que otorgue garantías para su ejercicio, promueva un uso responsable de la figura y clarifique que fuerzas políticas pueden valerse de dichas garantías para la oposición.
6. La oposición política no es un sinónimo obligatorio de minoría política, solo si una minoría política cumple con una serie de requisitos materiales (esencialmente) y formales se puede considerar como tal.



## 2. ¿Qué ha pasado con las garantías a la oposición en Colombia? Análisis jurídico y político del ejercicio de la oposición en los últimos 25 años

### 2.1. Garantías a la oposición en el régimen constitucional y legal colombiano, desde 1991 a la actualidad. Entre dispersión, ambigüedad y promesas incumplidas

La Constitución de 1991 quiso dar prevalencia al pluralismo político para de esta manera permitir el surgimiento de nuevas expresiones políticas y brindar garantías para el libre ejercicio de sus derechos. Una de esas manifestaciones es el reconocimiento del derecho a la oposición. En este sentido, en los términos del artículo 112 de la Constitución (texto original sin reformas), se estipuló que los partidos y movimientos políticos que no participaran en el gobierno podrían ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas.

En ese artículo original se determinó que mediante ley estatutaria se debería reglamentar:

- El acceso a la información y a la documentación oficial.
- El uso de los medios de comunicación social del Estado o de aquellos que hagan uso del espectro electromagnético, de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores.
- La réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales.
- La participación en los organismos electorales.
- La participación de los partidos y movimientos minoritarios en las mesas directivas de los cuerpos colegiados.

Una primera aproximación a la reglamentación de las anteriores disposiciones es la expedición del **Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992, artículo 40)**. En ella se hizo referencia a la participación de las minorías en las primeras vicepresidencias de las mesas directivas de Senado y Cámara a través del partido o movimiento mayoritario entre las minorías. Además, en el párrafo se estableció que en las comisiones constitucionales permanentes y comisiones legales habrá un presidente y un vicepresidente, elegido por mayoría cada uno separadamente y sin que pertenezcan al mismo partido o movimiento político.

La regla fijada en esta norma llevó a que en 2009 la Sección Quinta del Consejo de Estado declarara la excepción de inconstitucionalidad del párrafo y la nulidad de la elección de la Mesa Directiva, debido que estaba integrada por congresistas que pertenecían al gobierno de turno. Para el Consejo, estos cargos debían ser ocupados por los partidos de oposición en cumplimiento de la disposición del artículo 112 de la Constitución.

Sin embargo, en 2011 la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-122 de 2011<sup>4</sup>, señaló que los derechos fijados en la disposición normativa estudiada por el Consejo de Estado no hacían referencia exclusivamente a la oposición política entendida como minoría política, en este sentido concluyó que “no es cierto que las únicas minorías que pueden participar en las mesas directivas de las Comisiones del Congreso, son las minorías de

<sup>4</sup> En esta ocasión, la Corte Constitucional estudió una demanda contra el párrafo del artículo 40 de la Ley 5 de 1992, en la que los demandantes señalaban que estos cargos solo podían ser otorgados a los partidos de oposición, pretensiones que la Corte negó bajo el supuesto de que las minorías a las que se refiere el artículo hacen referencia a las de oposición, neutrales y minoritarias de coalición.



oposición, [...] toda vez que los partidos y movimientos políticos minoritarios en el Congreso pueden ser múltiples y pueden ser de oposición, neutrales y minoritarios de coalición”.

Lo anterior deja ver el problema existente en la Constitución y replicado en algunas normas, al no hacerse una claridad conceptual y material entre los derechos a los que acceden los partidos minoritarios y aquellos que son exclusivos de las organizaciones políticas que se declaran en oposición.

Un segundo momento se dio con la expedición de la **Ley 130 de 1994**, en la que se regularon asuntos sobre el funcionamiento de las organizaciones políticas y se incluyeron algunos temas relacionados con los derechos a la oposición, los cuales se limitaron básicamente al desarrollo de lo establecido en la Constitución, como por ejemplo, el acceso a la información y documentación oficial, el acceso a los medios de comunicación del Estado, el derecho a réplica y la participación en el Consejo Nacional Electoral. A su vez, se mantuvo el concepto de oposición en el que se señalaba que este era un derecho al que accedían las organizaciones políticas que no participaran en el gobierno, sin hacerse claridad sobre el requisito de la declaración. Sin embargo, pese a su concepción limitada de garantías, se puede decir que dicha ley representa el avance más significativo con relación a la protección de estos grupos políticos.

No obstante, debido al contexto político en el que han estado inmersos los grupos de oposición en los últimos veinte años, se podría plantear que estas disposiciones legales han resultado poco eficaces para el ejercicio y la protección de sus derechos. Para entender los efectos de esta ley, nos detendremos en los siguientes factores:

- Primero, la ambigüedad con la que fueron incluidos los derechos a la oposición en esta ley y la falta de precisión de la naturaleza de los mismos, han hecho que por muchos años, las organizaciones políticas e incluso las autoridades electorales no reconozcan el desarrollo de estas disposiciones legales como un estatuto de la oposición (pese a la insuficiencia de garantías que contempla), en los términos expresados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-089 de 1994. En esa sentencia, el Tribunal Constitucional concluyó que dichas normas se configuraban como un estatuto de la oposición porque: i) el artículo 112 de la Constitución señala que dicho estatuto debe ser desarrollado en una ley estatutaria y “justamente, el proyecto que se examina tendrá la naturaleza y el rango de ley estatutaria cuando se sancione” y ii) en esa ley se regularon los contenidos del estatuto de la oposición contemplados en el artículo 112 de la Constitución.
- Segundo, algunas de sus medidas no están direccionadas a proteger exclusivamente los derechos de la oposición, sino de las organizaciones políticas en general. Esto ocurre con el derecho al acceso a la información y documentación oficial (artículo 33) y el acceso a los medios de comunicación del Estado (artículo 34). En la primera norma no se aprecia un trato diferenciado para acceder a la información por el hecho de ser organización política de oposición, de hecho se mantienen los mismos términos contemplados en la ley que regula el derecho de petición y que son comunes a todos los ciudadanos que deseen presentar peticiones (artículo 23 Constitución). En el segundo caso, se debe tener en cuenta que el acceso a los medios de comunicación es un derecho con el que cuentan todos los partidos y



movimientos políticos que tienen representación en el Congreso, por ser un mecanismo de financiación indirecta para su funcionamiento y divulgación de su ideario político, y en efecto al incluirse que su acceso será proporcional al número de curules obtenidas en el Congreso, se estableció una medida notoriamente negativa si se tiene en cuenta que los partidos de oposición son numéricamente inferiores a los partidos del gobierno.

- Tercero, algunas de las disposiciones normativas no han sido efectivamente aplicadas. En este sentido, se observa, que la Ley 130 abrió la posibilidad para que las fuerzas políticas de oposición en el nivel territorial pudieran acceder a los mismos derechos de quienes la ejercen a nivel nacional (artículo 50). Sin embargo, estas normas, por su naturaleza, en su mayoría están direccionadas a otorgar derechos a quienes ejerzan una postura crítica al gobierno nacional y no a las autoridades departamentales, distritales y municipales, por ejemplo, en lo relacionado con el acceso a los medios de comunicación del Estado.
- En esa misma línea encontramos que el artículo 36 de la Ley 130 de 1994 estableció que dos puestos en el Consejo Nacional Electoral serían ocupados por los partidos y movimientos políticos que no participaran en el gobierno. En principio se pensó que esta medida había sido diseñada para garantizar la participación de la oposición en el máximo órgano electoral y, de esta manera, generar un equilibrio en la toma de decisiones. Sin embargo, como bien lo explica Revelo (2014), en este órgano las minorías políticas han logrado estar mejor representadas que los partidos de oposición. Si bien la oposición no siempre es de izquierda, por ejemplo, estos partidos solo lograron representación en 1992 y 1994. Los partidos

tradicionales se terminaron beneficiando de estos espacios, aprovechando que no era necesario declararse en oposición.

- Ahora bien, con la reforma política de 2003, se eliminó la garantía de representación de la oposición en el Consejo Nacional Electoral (C.P. artículo 112) y se estableció que la composición de este organismo debía reflejar la representación política del Congreso de la República (C.P. artículo 264). Con esa reforma se restringieron aún más los derechos de la oposición y se crearon mayores barreras para que ésta pudiera obtener una representación real en el CNE, dada su disminuida representación en el Congreso de la República. No obstante, en 2014 se dio lo que podría llamarse un nuevo equilibrio de fuerzas políticas, por lo que veinte años después de expedida la Ley 130, un grupo de oposición (Centro Democrático) y una coalición entre la oposición de izquierda y las minorías políticas (Polo Democrático, Alianza Verde y Mira) lograron acceder a dos puestos en el CNE.

**Con el Acto Legislativo 01 de 2003** se incluyeron otras reformas a las garantías de la oposición, como lo fueron: i) el uso no solo de los medios de comunicación del Estado, sino también de aquellos en los que se hiciera uso del espectro electromagnético y el derecho a la réplica en esos mismos espacios; y ii) que los partidos y movimientos políticos con personería que decidieran acceder a los derechos de la oposición debían **declararse** como tal. Sobre este último punto es necesario destacar que anteriormente únicamente se contemplaba la no participación en los gobiernos para acceder a los derechos de la oposición, sin embargo, no quedaba claro cómo se entendía que una organización política estaba en oposición, lo cual se quiso subsanar con esta nueva modificación constitucional al exigirse la declaración de



oposición. No obstante, frente a esta figura existen muchos interrogantes, como por ejemplo: si la declaración es un acto jurídico o solo una manifestación pública a través de medios de comunicación; si esa declaración se debe inscribir o reportar ante el Consejo Nacional Electoral; si el acto de declararse en oposición es una decisión de los cuadros directivos de los partidos y movimientos políticos o debe estar refrendada por las bancadas parlamentarias o someterse a refrendación mediante consultas internas; o cuáles son los deberes que se adquieren luego de declararse en oposición. Estos son algunos de los planteamientos que han surgido luego de esta modificación constitucional y sobre los cuales aún existen ciertas dudas.

Posteriormente, se aprobó el **Acto Legislativo 02 de 2015**, en el cual se estableció que los candidatos que le siguieran en votos al que declararan como Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernador, Alcalde distrital y Alcalde municipal, tendrían 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. Por el momento no se pueden detallar los efectos de esta medida, puesto que solo entrará a regir a partir de las elecciones de 2018. Vale la pena destacar que, como se verá más adelante, esta es una garantía que se incluyó en algunos proyectos de estatuto de oposición que se han discutido en el Congreso.

Existen otras garantías a la oposición, como las contempladas en la **Ley 996 de 2004**, y que están dirigidas principalmente a generar equilibrio entre el Presidente cuando decide hacer uso de la figura de la reelección y los demás candidatos. No obstante, estas solo se dan en las campañas electorales y se entendería que sus efectos han sido derogados al eliminarse de la Constitución la posibilidad de la reelección presidencial.

De este recuento de las principales normas legales y constitucionales con las que se ha pretendido otorgar derechos a la oposición, se pueden plantear las siguientes conclusiones:

1. La promesa incumplida de expedir un estatuto en el que se abarquen de manera completa los derechos de la oposición y las garantías para la materialización de los mismos, con lo que se dejaría a un lado la dispersión de normas que han generado confusión frente a la función de crítica al gobierno y al desarrollo de alternativas políticas.
2. La poca claridad con la que se aborda la oposición como derecho político y, en ese sentido, lo que pueden ser las expresiones materiales de este derecho. De ello vimos claros ejemplos, como lo son equiparar siempre a una minoría política con la oposición política, lo cual dificulta el acceso a los derechos de los últimos, u otorgar derechos por igual a todas las organizaciones políticas así estas no estén en oposición, lo cual desincentiva el disenso.
3. La inexistencia de garantías claras y exigibles para quienes decidan hacer oposición a las administraciones departamentales, distritales y municipales.
4. La poca claridad de lo que debe entenderse como el acto de declaración en oposición de las organizaciones políticas y la no inclusión de responsabilidades para quienes decidan optar por el camino de la crítica a los gobiernos de turno.
5. La inexistencia de procedimientos judiciales o administrativos para que los partidos y movimientos políticos puedan hacer exigibles sus



derechos. Lo anterior se dificulta si se tiene en cuenta la representación partidista del Consejo Nacional Electoral, que como en muchos casos puede estar mayoritariamente conformado por las coaliciones del gobierno nacional, puede llegar a afectar las garantías a la oposición.

## 2.2. Recuento histórico del ejercicio de la oposición en Colombia, del Frente Nacional a 2016

La oposición política en Colombia ha sido vista fundamentalmente desde el rol de los partidos políticos, por lo cual revisaremos cómo estos han ejercido la contradicción al gobierno desde la segunda mitad del siglo XX, pasando por la Constitución de 1991 y hasta 2016. Para ello se reseñará la situación de las fuerzas políticas que se han identificado como opositoras antes de la Constitución de 1991 y enseguida se observará el asunto en los veinticinco años que han transcurrido desde la promulgación de la Carta Política hasta el presente. Se hace un corte a partir de 2003, pues la reforma constitucional de este año contempló por primera vez en la historia de Colombia el acto de 'declararse' en oposición, lo que facilita la identificación de quienes ejercen la contradicción al gobierno.

Formalmente, a lo largo del siglo XX Colombia tuvo un sistema político bipartidista. Sin embargo, desde el pacto del Frente Nacional (consagrado constitucionalmente con el plebiscito de 1957), la rivalidad entre los partidos Liberal y Conservador se diluyó debido a las reformas institucionales que garantizaban su paridad y alternancia en los cargos del Estado, y que fueron instauradas bajo el argumento de que era necesario institucionalizar consensos entre las dos colectividades para prevenir la violencia partidista que brotó durante los años cuarenta y cincuenta. De esta manera, el Frente Nacional neutralizó las rivalidades y generó inmovilismo político.

En este contexto, la oposición política en Colombia entre el Frente Nacional y la Constitución de 1991 se caracterizaría por tres aspectos: i) por definirse como alternativa al modelo de co-gobierno establecido entre los dos partidos tradicionales; ii) por tener en general un carácter minoritario; y iii) por ser de naturaleza efímera, lo cual a su vez tiene dos explicaciones. Por una parte, un sector de la oposición terminó siendo rápidamente absorbido o desmembrado por los dos grandes partidos tradicionales. Por otro lado, la oposición claramente identificada con la izquierda nunca logró conseguir suficiente caudal electoral y además fue perseguida violentamente por sus contrincantes, sufriendo la eliminación de sus militantes. A continuación se detallarán cronológicamente los proyectos de oposición antes de 1991.

### La oposición en los años sesenta

Los brotes opositores más notorios durante el periodo en el que existió propiamente el Frente Nacional (1958-1974) fueron los encabezados por el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) y la Alianza Nacional Popular (Anapo).

El MRL fue una disidencia del Partido Liberal, liderada por Alfonso López Michelsen, hijo del expresidente Alfonso López Pumarejo, quien había gobernado el país en los periodos de 1934-1938 y 1942-1945. Esta agrupación, cercana a corrientes políticas de izquierda, presentó su primera lista al Congreso en las elecciones de 1960, obteniendo una quinta parte de la votación del Partido Liberal y 16 escaños en la Cámara de Representantes. En las elecciones de 1962, consiguió un tercio de la votación liberal: 12 senadores y 33 representantes (Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, 2015). A pesar de plantear una oposición al sistema político predominante, en 1967 el MRL se integró definitivamente al Partido Liberal





para apoyar las reformas constitucionales del gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) a cambio de su participación en el gabinete.

Por otra parte, la Anapo era el movimiento político liderado por el general Gustavo Rojas Pinilla, quien fue presidente militar de 1953 a 1957 tras derrocar del poder al gobierno conservador de Laureano Gómez. Rojas Pinilla fue a su vez derrocado por la alianza liberal-conservadora que gestó el Frente Nacional, por lo que su partido ofició como oposición a este sistema y obtuvo representación en el Congreso.

Durante los años sesenta, la Anapo fue cobrando importancia en las elecciones hasta llegar a ganar 38 senadores y 71 representantes a la Cámara (el 33% del Congreso) en las elecciones de 1970, las últimas del Frente Nacional (Base de Datos Políticos de las Américas, 2001). En este mismo año, Rojas Pinilla se presentó como candidato presidencial, perdiendo por muy pequeño margen frente al candidato oficialista, Misael Pastrana, en lo que la Anapo y varios sectores políticos y sociales denunciaron como un fraude electoral (Leal Buitrago, 1973), que por lo demás sentó las bases de la justificación política para la rebelión armada de la guerrilla del M-19.

Luego de estas elecciones, y a pesar de tener la tercera parte del Congreso, la Anapo se desfragmentó en sus múltiples facciones (liberales y conservadores disidentes, así como pequeños movimientos de izquierda) y su bancada desapareció del poder Legislativo, dando paso a otras formas de oposición (León Palacios, 2012).

## La oposición en los años setenta

Tras el fin formal del Frente Nacional en 1974, el bipartidismo continuó funcionando de forma similar, con el predominio de los dos grandes partidos en un marco de

cooperación que carecía de un ejercicio serio de oposición de uno hacia el otro.

En este contexto, hubo dos proyectos de oposición desde sectores políticos de izquierda que alcanzaron una representación marginal en el Congreso. El primero es la Unión Nacional de Oposición (UNO), conformada por el Partido Comunista, el Movimiento Amplio Colombiano (una de las disidencias de la Anapo) y el Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario (MOIR, 1973) y que logró dos curules en el Senado y cinco en la Cámara de Representantes en 1974 y un senador y cuatro representantes en 1978. La segunda coalición de izquierda fue el Frente por la Unidad del Pueblo (FUP), que solo alcanzó una curul en Cámara en 1978 (Base de Datos Políticos de las Américas, 2001).

A diferencia de los años sesenta, la oposición en esta época no contó con el apoyo de grandes personalidades cercanas al gobierno o a los partidos tradicionales (como López Michelsen y Rojas Pinilla). Fue una oposición más marcadamente de izquierda, pero con poco éxito electoral.

## La oposición en los años ochenta

Durante esta década, en el marco de las negociaciones de paz entre el gobierno conservador de Belisario Betancur (1982-1986) y la guerrilla de las FARC, se acordó la creación del partido Unión Patriótica (UP), como un medio para encaminar la participación política de las guerrillas y una eventual dejación de las armas. En las elecciones de 1986 la UP alcanzó representación en el Congreso (2 senadores y 3 representantes a la Cámara) (Base de Datos Políticos de las Américas, 2001), y luego en 1988, en las primeras elecciones populares de alcaldes, también ganó 16 alcaldías, mientras que hizo elegir 13 diputados en asambleas departamentales de



En conclusión, el poder de atracción de los partidos tradicionales se refleja en la co-optación y absorción a la oposición (como en el caso del MRL y el Nuevo Liberalismo ante el Partido Liberal), o en el desmembramiento de la misma (como sucedió con la Anapo ante los dos partidos tradicionales). Así mismo, en el caso de la izquierda se evidencia la imposibilidad de sus proyectos políticos en esta época para prosperar y dejar de ser minoría, ya fuera porque no logró ganar amplios apoyos electorales (casos de la UNO y la FUP), o porque quedó sometida a la presión violenta contra sus miembros (como aconteció con la UP).

8 departamentos del país. La UP tuvo como candidato presidencial en 1986 a Jaime Pardo Leal, y en 1990 a Bernardo Jaramillo Ossa, quienes fueron asesinados antes de las elecciones de este último año. En adelante, los miembros de la UP fueron perseguidos y asesinados sistemáticamente por opositores a su proyecto, hasta casi hacer desaparecer el partido en los noventa.

Una última manifestación de la oposición política antes de la constitución de 1991 fue el Nuevo Liberalismo, liderado por Luis Carlos Galán durante los años ochenta. Esta disidencia del Partido Liberal, justificada en las tendencias frentenacionalistas que seguía tendiendo el partido, promovió la campaña de Galán a la presidencia en 1982 y luego obtuvo representación en el Congreso en 1986 (6 senadores y 7 representantes a la Cámara). No obstante, para mediados de esta década, el Nuevo Liberalismo, como le sucediera en su momento al MRL, comenzó a converger hacia el oficialismo liberal. En 1986, Galán retiró su candidatura presidencial para apoyar al candidato oficial Virgilio Barco, ingresó formalmente al partido y para las elecciones de 1990 se perfilaba como el candidato más

opcionado del liberalismo, cuando fue asesinado en agosto de 1989.

En conclusión, el poder de atracción de los partidos tradicionales se refleja en la co-optación y absorción a la oposición (como en el caso del MRL y el Nuevo Liberalismo ante el Partido Liberal), o en el desmembramiento de la misma (como sucedió con la Anapo ante los dos partidos tradicionales). Así mismo, en el caso de la izquierda se evidencia la imposibilidad de sus proyectos políticos en esta época para prosperar y dejar de ser minoría, ya fuera porque no logró ganar amplios apoyos electorales (casos de la UNO y la FUP), o porque quedó sometida a la presión violenta contra sus miembros (como aconteció con la UP).

### **2.2.1. Oposición política en Colombia de 1991 a 2003: entre la ambigüedad, la dispersión y la desaparición**

El ejercicio de la oposición política en Colombia en la década de 1990 estuvo marcado por dos hechos principales: el pacto de paz con muchas de las guerrillas, que



transitaron al ejercicio pacífico de la política y entraron a nutrir la oposición, y en segundo lugar, la apertura del sistema electoral con la Constitución de 1991, que permitió por primera vez la existencia formal del multipartidismo y que consagró, en el artículo 112, la existencia de la oposición y la necesidad de desarrollar su funcionamiento en una ley estatutaria.

## La oposición de 1991 a 1994

En el primer cuatrienio de los noventa el país vivió una importante apertura del sistema político-electoral que permitió el ingreso de numerosos actores políticos, quienes abandonaron el ejercicio de las armas para participar en la contienda pacífica y legal por el poder. Sin embargo, la oposición política siguió sufriendo los mismos problemas que antes de la Constitución. El principal partido político emergido de la desmovilización fue en parte cooptado por el gobierno liberal, mientras que las minorías de izquierda que ejercieron la oposición siguieron sometidos a apoyos minoritarios en un ambiente de fuerte violencia, como se verá a continuación.

Durante el gobierno del liberal Virgilio Barco (1986-1990) se desarrolló el proceso de paz que derivó en la desmovilización de las guerrillas del M-19, el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). Tras este proceso, se llevó a cabo en 1991 la Asamblea Nacional Constituyente, que contó con la participación de representantes de todos estos grupos insurgentes (mayoritariamente del M-19, que presentó una lista de candidatos, mientras que las demás guerrillas recibieron una participación directa, aunque minoritaria y limitada) y dio origen al reconocimiento constitucional de la oposición en la Constitución de 1991.

En este marco, la nueva Constitución planteó jurídicamente un cambio radical en cuanto a las condiciones

para proponer alternativas al gobierno en ejercicio, abriendo el espectro político a todas las posibilidades del multipartidismo, en contraste con el cerrado bipartidismo frentenacionalista. Eso se hizo, además, con la consagración de importantes garantías jurídicas a la oposición, como el derecho de acceso a la información y la documentación oficial, espacios en los medios de comunicación social del Estado acordes al tamaño de la representación obtenida en el Congreso, el derecho a réplica en los medios de comunicación estatales frente a acusaciones y ataques proferidos por el gobierno y participación en los organismos electorales. La Ley 130 de 1994, en su artículo 36, reglamentó esta participación, determinando que dos miembros del Consejo Nacional Electoral, entonces elegidos por el Consejo de Estado<sup>5</sup>, debían ser miembros de partidos o movimientos que no participaran en el gobierno y que tuvieran votaciones minoritarias.

En este contexto, el M-19, la más grande guerrilla en desmovilizarse en el proceso de paz de Barco, conformó el partido político Alianza Democrática M-19 (AD M-19) y se perfiló como la principal fuerza alternativa a los dos partidos tradicionales. Sin embargo, el partido no ejerció la oposición y se vinculó de 1990 a 1993 al gabinete del presidente liberal César Gaviria (1990-1994)<sup>6</sup>, lo que generó contradicciones internas en el partido de parte de miembros que querían hacer oposición a las políticas del Gobierno. Por lo anterior, el ingreso a la coalición de gobierno coadyuvaría a la progresiva debilidad y desintegración de este partido (Boudon, 2001).

El único partido que haría oposición propiamente en estos años fue la UP, cuya labor se concentró en recha-

<sup>5</sup> Desde la reforma política de 2003 los miembros del CNE son elegidos por el Congreso en pleno a partir de listas de candidatos presentadas por los partidos políticos o por coaliciones entre ellos.

<sup>6</sup> En este periodo sucesivamente fueron ministros de Salud, a nombre de la AD M-19, Antonio Navarro, Camilo González Posso y Gustavo de Roux.



zar las políticas neoliberales de apertura económica del gobierno de Gaviria y en promover debates parlamentarios y proyectos de ley con el fin de ampliar las funciones sociales del Estado (Cepeda, 2006). Sin embargo, durante estos años continuó el ejercicio sistemático de violencia contra sus militantes, una situación experimentada también por el partido originado de la desmovilización del EPL, llamado Esperanza, Paz y Libertad, que en el contexto regional del Urabá antioqueño también fue exterminado (*Verdad Abierta*, s.f.).

## La oposición de 1994 a 1998

El segundo cuatrienio de los años noventa estuvo marcado, en primer lugar, por la independencia que comenzaron a tomar los congresistas de los partidos tradicionales frente a la posición oficialmente declarada por sus organizaciones, y en segundo lugar, por la merma en el caudal electoral de la izquierda, que además demostró seguir teniendo divisiones internas entre la decisión de acercarse al gobierno o plantear oposición.

Para este momento se evidenciaba una disfuncionalidad del sistema electoral establecido en la Constitución de 1991, que promovía la dispersión y la atomización partidista en el Congreso. Los vacíos normativos existentes en el artículo 263 de la Carta (que regula la conformación de listas de candidatos a elecciones de corporaciones públicas) generaron un incentivo perverso para dispersar a los candidatos de un mismo partido en numerosas listas, o bien, para que los candidatos fundaran nuevos pequeños partidos políticos (ayudados por la laxitud del artículo 108 de la Constitución para otorgar personería jurídica a los partidos), todo con el fin de aumentar las probabilidades de obtención de curules en el marco del sistema de distribución de escaños por cociente y residuo. Esta estrategia de dispersión de las candidaturas en varias listas o partidos se conoció como la 'operación

avispa' y determinó el comportamiento de los partidos políticos a lo largo de los años noventa, durante los que se pasó, por ejemplo, de 17 partidos políticos representados en el Senado en 1990 a 40 en 2002 (Flórez Henao, 2008). Esta falla del sistema sería corregida en la reforma constitucional de 2003, que prohibió la presentación de más de una lista por partido político, estipuló un umbral para la obtención de la personería jurídica y cambió el método de repartición de curules del 'cociente y residuo' al de la 'cifra repartidora'.

En el marco de esta disfuncionalidad, para el periodo de gobierno del liberal Ernesto Samper, la posibilidad de una oposición de parte de la AD M-19 siguió alejándose, pues el partido perdió representación en el Legislativo al intentar aplicar la estrategia de dispersión de listas utilizada generalizadamente por los candidatos al Congreso. La AD M-19 sobreestimó su caudal electoral, diezmando por las divisiones internas originadas en el proyecto de Antonio Navarro de aglutinar en el partido a numerosos sectores de la sociedad, que una vez dentro del partido eran difíciles de disciplinar en torno a posiciones firmes como, por ejemplo, la decisión de hacer oposición o colaborar con el gobierno (Boudon, 2001). Así, la AD M-19 distribuyó su votación en varias listas que no alcanzaron curules, lo que redujo su bancada de 9 senadores y 15 representantes en 1991 a solo 2 representantes a la Cámara en 1994 (*El Tiempo*, 1994). Igualmente la votación por la AD M-19 disminuyó en ese periodo, ya que mientras en 1991 había obtenido 517.769 votos al Congreso (454.467 en Senado y 63.302 en Cámara de Representantes), en 1994 solo obtuvo 294.004 votos (140.819 en Senado y 153.185 en Cámara). Así, este partido pasó de tener el 9,3% de los votos de las elecciones legislativas de 1991 a solo el 2,9% en 1994.

En cuanto a las minorías de izquierda, por parte de la UP solamente fue elegido el senador Manuel Cepeda



Vargas, quien fue asesinado pocas semanas después de posesionarse<sup>7</sup>. También en 1994 se dio el acuerdo de paz con la Corriente de Renovación Socialista (CRS), disidencia del ELN, en virtud del cual a esa guerrilla se le otorgaron dos curules directas en la Cámara de Representantes. Aunque esto dio origen a una nueva voz opositora en el Congreso, en 1996 la pequeña bancada sufrió divisiones internas entre aquellos que deseaban acercarse al gobierno y otros que buscaban una oposición más firme (*El Tiempo*, 1996).

Por su parte, la relación entre los grandes partidos estuvo marcada por el estallido del 'Proceso 8.000', escándalo originado por la filtración de dinero del cartel de Cali en la campaña electoral de Samper y el Partido Liberal. Aunque las acusaciones y la confrontación al gobierno de Samper provinieron principalmente de su contradictor en la elección presidencial, el conservador Andrés Pastrana, el 'Proceso 8.000' generó disidencias dentro del liberalismo entre quienes se distanciaron del gobierno por cuenta del escándalo y quienes se mantuvieron leales. Así mismo, los congresistas del conservatismo también se dividieron según si querían hacer oposición al gobierno o ser parte de la coalición. Por esto, a pesar de que oficialmente el Partido Conservador se declaró en oposición, un sector amplio de 30 congresistas encabezado por la vicepresidenta del Senado, **Isabel Celis**, decidió desobedecer la directriz del partido y se mantuvo en la coalición de gobierno, logrando representación en el gabinete ministerial (Guarín, 2005).

## La oposición de 1998 a 2002

Las elecciones presidenciales de 1998 dieron como ganador al conservador Andrés Pastrana, aunque al igual que en 1994 este candidato no se inscribió a nombre de

su partido sino de un movimiento ciudadano ('Andrés Presidente' en 1994, 'El cambio es Andrés' en 1998). De esta forma, Pastrana buscaba capitalizar apoyos políticos más allá del conservatismo.

Por su parte, en contra de la tradición coalicionista entre liberales y conservadores, Horacio Serpa, director nacional del Partido Liberal, exministro del Interior del expresidente Samper y derrotado en las urnas por Pastrana, declaró que su colectividad haría "oposición patriótica" al Gobierno. Sin embargo, la declaración de Serpa cayó mal dentro de su partido debido a que no fue consultada con los congresistas y expresidentes liberales, lo cual aumentó la división interna del liberalismo y llevó a que varios de sus miembros fueran parte de la coalición de gobierno (Guarín, 2005). En este sentido, nuevamente un amplio sector de congresistas (el de los liberales 'colaboracionistas', que se aglutinaron en las elecciones de 1998 bajo el liderazgo de Alfonso Valdivieso, contradictor de Serpa dentro del Partido Liberal), a pesar de la declaración oficial de su partido, actuaban de manera independiente y tendiendo a cooperar con el Gobierno en vez de ejercer la oposición (Semana, 1998).

Por su parte, los liberales que decidieron hacer efectivamente la oposición no tuvieron todas las garantías para ejercer los derechos consagrados en la Constitución, como muestran los bloqueos a las solicitudes de derechos a réplica en 1999 por parte de la Comisión Nacional de Televisión y del Consejo Nacional Electoral, organismos politizados por sus miembros conservadores (Guarín, 2005).

Mientras que ese era el difuso panorama de la oposición política entre los dos grandes partidos tradicionales, en cuanto al resto de partidos la dispersión y la atomización partidista llegaba a extremos en los que se hacía difícil definir con claridad la posición ideológica

<sup>7</sup> El asesinato fue cometido por miembros de la Fuerza Pública aparentemente aliados con grupos paramilitares (Semana 2014).



de las colectividades y, dentro de ellas, se dificultaba saber quiénes hacían oposición exactamente. Muestra de ello es que para 1998 hubo 97 listas de candidatos que obtuvieron curul en el Senado (prácticamente un senador por lista), que representaban 24 partidos políticos diferentes, en un contexto jurídico en el que luego de dos legislaturas aún no se elaboraba una ley estatutaria de oposición y los únicos requisitos existentes para ser considerado como partido opositor eran, conforme a la Constitución, no participar en el gobierno, tener una postura crítica frente al mismo y plantearle alternativas, lo que en la práctica eran factores laxos y difusos para establecer el ejercicio de la oposición.

Este panorama de ambigüedad y dispersión conllevó a la decisión de reformas políticas que redujeran y concentraran el espectro partidista, lo que constituiría mejores condiciones para el ejercicio de la oposición, como se verá a continuación.

## **2.2.2. Oposición política en Colombia de 2003 hasta la actualidad: reorganización política de los partidos y papel minoritario de la oposición**

### **La oposición de 2002 a 2006**

Para este periodo la difuminación del bipartidismo liberal-conservador llega a uno de sus mayores niveles con la elección de Álvaro Uribe, inscrito por un movimiento ciudadano ('Primero Colombia') pero contando con el apoyo de numerosos congresistas tanto liberales como conservadores y de todos los demás pequeños partidos existentes. Uribe logró este apoyo generalizado a pesar de competir contra Horacio Serpa, inscrito por el Partido Liberal, quien fue derrotado en primera vuelta y obtuvo una votación menor que la que había ganado en ambas vueltas presidenciales de 1998. Para el año 2002, había 53 partidos en el Congreso.

Ante la dispersión partidista que se venía presentando durante toda la década pasada y que afectó las posibilidades de representación y de ejercicio de la oposición de lo que fue la AD M-19, en 2002 se logró la convergencia de varios partidos del sector de centro-izquierda, que llevó a la formación del Polo Democrático Independiente (PDI). Las colectividades que renunciaron a su personería jurídica para la conformación del PDI fueron el Movimiento Vía Alterna (de los congresistas Antonio Navarro y Gustavo Petro), el Partido Social Demócrata Colombiano (del senador Jaime Dussán) y Visión Étnica (del senador Francisco Rojas Birry). Así mismo, el PDI recibió apoyo de Anapo, Derecho Vivo y Socialismo Democrático, así como movimientos de mujeres, de jóvenes y dirigentes de organizaciones sociales. Por otra parte, congresistas de los movimientos de izquierda Frente Social y Político, Unidad Democrática, Movimiento Ciudadano, MOIR, Partido Comunitario, Opción Siete y el Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia conformaron una bancada denominada Alternativa Democrática (AD) (Patarroyo, 2005, pp. 9-10). En 2005, el PDI y Alternativa Democrática se unieron para conformar el Polo Democrático Alternativo (PDA), culminando un proceso de consolidación de la oposición de izquierda frente al gobierno de Uribe.

Al mismo tiempo, se lleva a cabo la reforma política de 2003, la cual buscó frenar la dispersión de listas de candidatos y el exceso de partidos o movimientos representados en el Congreso. Esta reforma supuso el establecimiento de un umbral de votos obtenidos (2% de la votación en toda la Cámara o en el Senado) como condición para mantener la personería jurídica de los partidos (artículo 108), impuso la lista única para las elecciones y cambió la fórmula de repartición de escaños del método de 'cuociente y residuo' a la 'cifra repartidora' (artículo 263). Todo lo anterior con el fin de buscar la concentración de los



parlamentarios en un número reducido de partidos políticos más unidos y consolidados.

Un hecho distinguible de este periodo es que, por primera vez desde su creación en la Constitución de 1991, se otorgó la curul de la Cámara de Representantes para las minorías políticas a la debilitada AD M-19, en cabeza de Edgar Fandiño.

Así, el primer cuatrienio de la década de 2000 marcó un punto de quiebre del sistema partidista en el cual se iniciaron reformas que, entre otros efectos, permitirían el resurgimiento de una oposición unificada desde la izquierda.

## La oposición de 2006 a 2010

La reforma de 2003 surtió efecto en el Congreso al reducir el número de colectividades con escaños y al agrupar facciones tanto de los partidos tradicionales como del uribismo y de la izquierda (*Semana*, 2006). Así mismo, alteró levemente las condiciones para el ejercicio de la oposición, mediante la reforma del artículo 112. Con esta modificación constitucional se hizo menos laxo el espectro de quién podía ejercer oposición, pues se estableció que ésta solo podía llevarse a cabo por los partidos con personería jurídica (que ahora eran muchos menos) y que llevaran a cabo el acto de 'declararse' en oposición, algo que antes no estaba estipulado.

No obstante, la reforma a este artículo eliminó de la Constitución el derecho de "participación en los organismos electorales", que originalmente estaba consagrado en dicho aparte de la Carta, y dejó esta posibilidad a la capacidad de los partidos de oposición en la elección del CNE, que en la misma reforma pasó de ser conformado por el Consejo de Estado a ser elegido por

el Congreso mediante la creación de listas y la votación de todos los congresistas.

Un elemento importante de este periodo es que, ante la reelección del presidente Uribe (nuevamente inscrito por el movimiento ciudadano 'Primero Colombia'), el Partido Liberal se declara en oposición al Gobierno, pero a diferencia de lo ocurrido en años anteriores, mantiene el ejercicio de la oposición a lo largo del cuatrienio, algo que no hacía el partido desde antes del Frente Nacional (*El Tiempo*, 2005). Esta actitud del partido es posible gracias a que buena parte de los congresistas tradicionalmente liberales se congregan en otros partidos políticos que conformaban la coalición uribista.

Por su parte, el PDA se consolidó como la principal fuerza política de la izquierda obteniendo la segunda mayor votación en las elecciones presidenciales y logrando 10 curules en el Senado y 8 en Cámara de Representantes. El PDA igualmente mantuvo su postura crítica y de oposición frente al gobierno Uribe durante todo su mandato.

Por último, tomando la personería jurídica de la AD M-19 se conformó el Partido Verde Opción Centro, que de nuevo obtuvo la curul de la Cámara para las minorías políticas y al cual se adherirían al final del periodo los exalcaldes del centro y la izquierda Antanas Mockus, Enrique Peñalosa, Luis Eduardo Garzón y Sergio Fajardo, para conformar el Partido Verde. Aunque este no se declaró formalmente en oposición, siguiendo la línea de la AD M-19, ejercía la función de presentar alternativas al Gobierno.

## La oposición de 2010 a 2014

En las elecciones presidenciales, el Partido Verde obtuvo la segunda mayor votación contra Juan Manuel Santos, que era candidato apoyado por el gobierno Uribe. Por lo tanto, se esperaba que los verdes ejercieran como



oposición al gobierno de Santos. Sin embargo, decidieron operar bajo la fórmula de independencia deliberativa que les permitió colaborar con el Gobierno (Cuervo, 2010), hasta ingresar formalmente a la coalición de gobierno y al gabinete en 2011.

Por su parte, el PDA continuó ejerciendo la oposición al gobierno Santos, justificada a partir de las diferencias en materia de política económica principalmente y pidiendo garantías para ejercer el derecho a la oposición (Robledo, 2010). Sin embargo, la oposición de izquierda que había consolidado el Polo se vio mermada por la división interna que generó el escándalo de corrupción del 'Carrusel de la Contratación', del alcalde de Bogotá Samuel Moreno, avalado por este partido. Como producto de este hecho, una gran parte de políticos del PDA se independizaron en el movimiento Progresistas y luego adhirieron al Partido Verde, conformando en 2013 la Alianza Verde. Aunque esto implicó un leve distanciamiento de los verdes frente al Gobierno, al unirse a parlamentarios opositores, esta unión también debilitó a la oposición ya definida que ejercía el Polo Democrático Alternativo.

Finalmente, aunque Juan Manuel Santos había llegado a la Presidencia como el candidato del uribismo, tras hechos como el anuncio de su intención de establecer un proceso de paz con las FARC y sus acercamientos con el Gobierno de Venezuela, perdió el apoyo del expresidente Álvaro Uribe, quien organizaría un partido de oposición para el segundo periodo presidencial de Santos.

## La oposición de 2014 a la actualidad

Luego de la división con Santos, Álvaro Uribe decidió conformar un nuevo partido político, el Centro Democrático, en el que reunió el apoyo de políticos conservadores y de los partidos que hicieron la coalición de

gobierno en su segundo mandato (el Partido de la U y Cambio Radical). El Centro Democrático logró la segunda mayor votación al Senado, 20 senadores y 19 representantes, y el segundo lugar en las elecciones presidenciales. Uribe y su partido se declararon como opositores al gobierno de Santos y han sido una bancada disciplinada que ha ejercido control frente al Ejecutivo, aunque facilitó algunas iniciativas legislativas del mismo (*La Silla Vacía*, 2015).

Adicional a la oposición de derecha ejercida por el Centro Democrático, el PDA continuó siendo la fuerza opositora de la izquierda, con 5 senadores y 3 representantes. Tras la posesión de Santos en 2014 ese partido ratificó que las diferencias con las políticas económicas del Gobierno le impedían colaborar con él (*El Espectador*, 2014). No obstante, en 2016 el presidente Santos designó a Clara López, en ese momento presidenta del PDA y excandidata presidencial por la misma colectividad, como ministra de Trabajo. El ingreso de López en el gabinete supuso una división dentro del partido entre el sector de López y el del senador Jorge Robledo, quien se manifestó en contra de la participación de López en el Ejecutivo, argumentando que iba en contravía con la oposición que ejerce el partido y por ello, López debía renunciar a la colectividad (*Caracol Radio*, 2016).

Finalmente, si bien no se ha declarado ni en coalición ni en oposición al Gobierno, la Alianza Verde ha mantenido posturas independientes y alternativas en varios temas, mientras que lo ha apoyado en otros, como la política de negociación de paz.

Para este periodo, tras la elección en el Congreso de los miembros del CNE en 2014, los dos partidos declarados en oposición consiguieron representación en el máximo ente de autoridad electoral: el Centro Democrático con el magistrado Felipe García, elegido en una lista





de candidatos presentada junto con el Partido Conservador; y el PDA con el magistrado Armando Novoa, elegido de una lista de candidatos presentada por este partido junto con la Alianza Verde y el Mira.

## Conclusiones

Como muestra la descripción anterior, la oposición en Colombia ha sido débil y marginal. En primer lugar, hasta el año 2003, las terceras fuerzas políticas no lograron constituirse como colectividades de oposición debido a la persecución en el caso de la UP y, en el caso de ADM19, ya fuera por violencia o por las estrategias electorales y los incentivos para ser parte de las coaliciones de gobierno. Igualmente, los mismos incentivos para colaborar con el gobierno se presentan en los intentos fallidos de oposición tanto de los conservadores (en 1994) y de los liberales (en 1998), quienes a pesar de seguir gozando de preponderancia en el sistema de partidos durante la década de los noventa, no llevaron su rivalidad electoral al plano político puesto que primaron los intereses de algunos sectores dentro de los partidos por armar coaliciones de gobierno. Por otra parte, tras la creación del PDA en 2003 y su consolidación como representante de la izquierda democrática, se ve una oposición constante aunque con un poder de influencia marginal.

También es importante resaltar que los distintos intentos de oposición en el país suelen darse de forma coyuntural respecto a determinados temas o escándalos que influyen a los partidos, o algunos de sus sectores, a declararse en oposición. De otro lado, los casos también reflejan que otra dificultad para la declaración de la oposición es el carácter personalista y fraccionado de los partidos políticos debido a que los intereses de los miembros individuales priman sobre las declaraciones de los líderes de los mismos.

## 3. Problemas del ejercicio de la oposición en Colombia

El ejercicio de la oposición en el país, tal y como se pudo observar en el apartado anterior, ha sido débil y difuso y ha cumplido un papel marginal en el Congreso de la República debido a problemas como la fragilidad institucional de los partidos políticos, un diseño institucional que neutraliza a la oposición a cambio de prebendas y cargos públicos y una falta de coherencia y coordinación ideológico-política entre los partidos con intenciones opositoras, características del sistema político colombiano en los últimos decenios (Guarín 2005, Gutiérrez Sanín, 2007 y García Villegas, 2010). Teniendo en cuenta lo anterior, y los principales aspectos de lo que ha sido el desarrollo de la oposición en los últimos 25 años, plantearemos los que consideramos son los principales problemas para el ejercicio de la oposición en Colombia.

### 3.1. Indefinición del estatus y las reglas para ejercer oposición

En Colombia, como se pudo ver, entre 1991 y 2003 no hubo claridad sobre los partidos políticos o los congresistas que eran opositores, ni consistencia en su accionar debido a los incentivos para formar coaliciones con el gobierno. Apenas en 2003, como reforma al artículo 112 constitucional, se introduce el acto de 'declararse' en oposición<sup>8</sup>, lo cual, junto con las reformas que permitieron la consolidación de los partidos políticos luego de su gran dispersión durante los años noventa, condujo al establecimiento de oposiciones más claras, de izquierda a los gobiernos de Uribe y Santos, y de derecha al último gobierno del presidente Santos.

Empero, este hecho político no cuenta con reglas claras para el ejercicio de la oposición, ni con la materializa-

<sup>8</sup> Antes de la reforma de 2003 no estaba prevista ninguna forma institucional de declaración de oposición.



ción en el plano jurídico, teniendo en cuenta el vacío existente en relación con el estatuto de la oposición.

Igualmente es importante resaltar que los distintos intentos de oposición en el país suelen darse de forma coyuntural respecto a determinados temas o escándalos que influyen a los partidos, o algunos de sus sectores, a declararse en oposición. Por otra parte, los casos también reflejan que una dificultad más para la declaración de la oposición es el carácter personalista y fraccionado de los partidos políticos, debido a que los intereses de los miembros individuales priman sobre las declaraciones de los líderes de los mismos.

Otra complejidad que se presenta en relación con este problema es la confusión entre oposición política y minoría política. Tal y como se explicó anteriormente, las minorías políticas no siempre están en oposición al gobierno y por ello es importante brindar claridad a esta postura por parte de las minorías, para evitar un abuso de la figura por quienes en estricto sentido no son oposición.

### **3.2. El problema burocrático en el ejercicio de control del Legislativo al Ejecutivo**

Es importante tener en cuenta que la Constitución de 1991 superó algunas de las bases institucionales de lo que se denominó el "sistema político del clientelismo" que caracterizó al Frente Nacional (Guarín, 2005), con lo cual se dotó de mayores poderes de control político al Legislativo, le permitió incidir en temas como los estados de excepción, fijó los criterios para el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, implementó la moción de censura, se creó un régimen de inhabilidades e incompatibilidades, se reformaron normas relativas a la composición del Ejecutivo, entre otras modificaciones. No obstante, se mantienen dificultades para

Otra complejidad que se presenta en relación con este problema es la confusión entre oposición política y minoría política. Tal y como se explicó anteriormente, las minorías políticas no siempre están en oposición al gobierno y por ello es importante brindar claridad a esta postura por parte de las minorías, para evitar un abuso de la figura por quienes en estricto sentido no son oposición.

el funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos entre la oposición y el gobierno.

Uno de los principales problemas para que las fuerzas políticas se declaren en oposición al gobierno se evidencia en el manejo de los cargos que puede proveer el Ejecutivo y el hecho de que la distribución del presupuesto nacional sea utilizada como un botín que se ofrece a miembros de otras fuerzas políticas. Esto genera incentivos para que las posibles opciones políticas de oposición más bien se alineen con las políticas del gobierno de turno y se mitigue la posibilidad de control político que éstas pueden ejercer.

Por una parte, los incentivos para colaborar con el gobierno se presentan en los intentos fallidos de oposición tanto de los conservadores (en 1994) y de los liberales (en 1998), quienes a pesar de seguir gozando de preponderancia en el sistema de partidos durante la década de 1990, no llevaron su rivalidad electoral al plano político puesto que primaron los intereses de algunos sectores dentro de los partidos por armar coaliciones de gobierno. Caso similar el de AD-M19, que no logró consolidarse como oposición por las estrategias electorales y los incentivos para conformar las coaliciones de



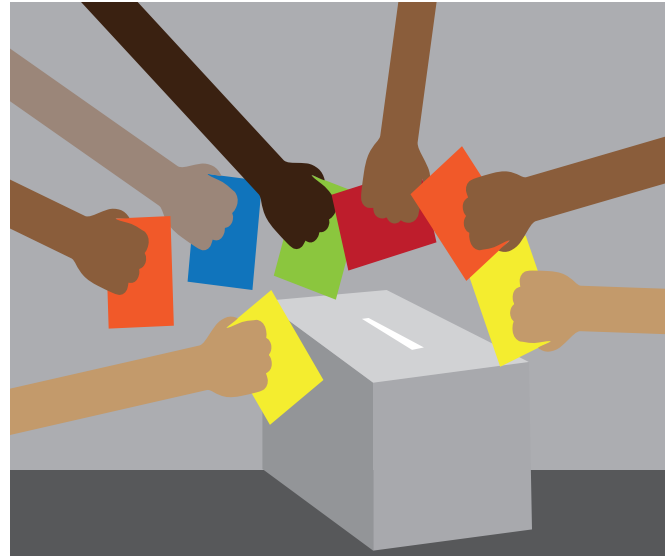
gobierno. Por otra parte, el PDA, desde su creación en 2003 y con su consolidación como representante de la izquierda democrática, se convirtió en una oposición constante aunque con un poder de influencia marginal.

Como podemos observar, este es un problema que se mantiene en el Estado colombiano a pesar de las reformas de modernización para la adopción de la carrera administrativa y la reducción del aparato estatal. Guarín (2005) explica que este fenómeno se mantiene catorce años después de aprobada la nueva Constitución, teniendo en cuenta que derivar del acceso al Estado la elección a cargos de origen popular y condicionar a ello la acción política y la actitud frente al gobierno, sigue siendo una constante. Esto genera que la oposición sea desestimulada por dicha "dependencia", ya que el gobierno cuenta con la nómina estatal para dividirla, por ejemplo, para el caso del gobierno Barco, el Partido Conservador se preocupaba de la posibilidad de que el partido en el poder (el liberalismo) se aprovechara de su posición privilegiada para incitar divisiones internas y transfuguismo político.

### **3.2.1. Incentivos a la concentración de poder desde el Ejecutivo nacional al Ejecutivo territorial y así a las corporaciones públicas territoriales**

También es importante tener en cuenta el poder que mantiene el Ejecutivo en relación con el presupuesto nacional, de manera específica nos referiremos al fenómeno que ocurre frente a la destinación de presupuesto en las regiones o entes territoriales. Sobre el particular, Claudia López (2016) ha explicado el problema del sistema actual del llamado 'Presupuesto Nacional Regionalizado', el cual, en palabras de López, se usa como "mermelada".

Para López (2016) el problema consiste en que, de acuerdo con la normativa actual para la elaboración y



aprobación del presupuesto, el Congreso aprueba partidas globales que no permiten conocer de manera específica las inversiones y los proyectos que se realizan en las regiones, quiénes los proponen, con quiénes y cómo se contratan y cómo se ejecutan. Este mecanismo de asignación del componente de regionalización del presupuesto permite que los recursos destinados a inversión en las regiones puedan ser asignados con fines políticos en negociaciones privadas. Ese fenómeno es conocido como "mermelada" en la argumentación de López, quien concluye que en la práctica consiste en que **algunos congresistas afines al gobierno de turno soliciten la inclusión de partidas específicas en beneficio de sus regiones, en reuniones discrecionales "a puerta cerrada", y usualmente amarrando el contratista y desviando una porción de recursos a fines políticos o a campañas electorales?**

<sup>9</sup> López (2016) explica que esto se torna aún más grave al considerar que en la actualidad se ha presentado una evolución del monto del presupuesto de inversión regionalizado. Mientras que en 2008 el presupuesto de inversión regionalizada que se distribuía de manera "opaca" era de 22 billones de pesos (4,6% del PIB) y las transferencias del Sistema General de Participaciones (que se distribuyen con reglas transparentes e institucionalizadas) ascendían a 19,7 billones de pesos (4,1% del PIB), en 2015 el presupuesto nacional regionalizado ascendió a 46,7 billones de pesos (5,8% del PIB) y las transferencias del SGP sumaron 30,83 billones de pesos (3,8% del PIB). La brecha entre estos dos rubros ha saltado de 2 a 16 billones de pesos en menos de 10 años. Es decir, mientras que los recursos reglados del SGP crecieron



Como complemento, López manifiesta que el mecanismo actual de asignación del Presupuesto Nacional Regionalizado dificulta la identificación de los responsables de la asignación y ejecución de los proyectos, su trámite y ejecución transparente, la rendición de cuentas y el control político.

Con base a este problema, podemos entender la existencia de un incentivo como el acceso a los recursos del Estado por parte de las regiones, el cual se materializa a través de las negociaciones que realizan los congresistas con las autoridades locales y el Ejecutivo central, generando una concentración de poder y desincentivando al ejercicio de oposición a nivel local. De esta manera es enorme el incentivo para que la coalición formada entre el Ejecutivo central y el Congreso se propague a nivel territorial, pues los mandatarios regionales dependen en gran medida del nivel central para la asignación de presupuesto. Ello consolida aún más el círculo vicioso de dependencia en la relación Ejecutivo-Legislativo, lo que evita que los partidos a nivel local quieran ejercer oposición a los gobiernos locales.

### **3.2.2. En la relación Ejecutivo-Legislativo, este último es la parte débil**

Finalmente, volviendo al problema de ejercicio de la oposición política en el seno del cuerpo legislativo, podemos ver que éste se ha debilitado constantemente. Guarín (2005) describe el fenómeno con base en la deficiente labor de control que ha cumplido el Congreso, tras analizar el comportamiento de los partidos en las distintas legislaturas. En este sentido, según Guarín, el Congreso sigue experimentando serias dificultades para ejercer un control político independiente frente

al gobierno y actuar autónomamente respecto a los grupos de presión que suelen financiar las campañas políticas. Se trata de una relación de mutuo chantaje que fomenta el *statu quo* y la corrupción, a través de la captura del Estado, anulando la posibilidad de una oposición fuerte.

En definitiva, el problema al interior del Congreso refleja la corrupción en torno a los partidos políticos y sus miembros, así como la indisciplina partidista que veremos a continuación.

### **3.3. Transfuguismo político e indisciplina partidista**

El problema del transfuguismo político está determinado por la ausencia de partidos políticos organizados, coherentes, disciplinados, con programas de gobierno y de acción política compartidos por sus integrantes (Guarín, 2005), lo cual hace prevalecer los intereses de los individuos antes que los de una colectividad política que trabaja de manera conjunta por un proyecto político.

Antes de la reforma política de 2003 el marco constitucional y legal propugnó la existencia de partidos políticos desorganizados, atomizados, fragmentados e incapaces de cumplir su función de intermediación en la sociedad (Guarín, 2005).

La apertura democrática que se dio posterior a la Constitución de 1991 generó un sistema de atomización partidista, en un escenario donde Colombia alcanzó a contar con casi 80 partidos políticos con personería jurídica. En ese entonces los partidos políticos no respondían ni exigían comportamiento a sus militantes y elegidos, incentivando aún más a mantener la política colombiana desde una lógica personalista y no de colectividades políticas. Incluso todo lo anterior se profundizaba con la existencia de la doble militancia política, que permitía aún más el transfuguismo político.

---

el 56%, los provenientes del Gobierno central en las regiones crecieron el 112%.



En esta vía, explica Guarín que todavía hoy con la existencia del régimen de bancadas, ese concepto no es parte del vocabulario que define el comportamiento político de los integrantes de las corporaciones públicas, quienes solo actúan monolíticamente en casos extremos que tienen que ver con la supervivencia política o bajo el liderazgo del Presidente de la República.

Este problema de indisciplina partidista ha permitido la perpetuación de los escenarios de cooptación de los partidos de oposición por parte del gobierno. Tal y como se evidenció en la anterior parte del texto, no es posible un ejercicio constante de oposición del Legislativo al Ejecutivo puesto que no existe un sistema estricto de coherencia entre los integrantes de un partido y la ideología del mismo.

### 3.4. Estigma a la oposición e inseguridad para su ejercicio

La historia del país ha demostrado la poca tolerancia y aceptación a la oposición en la cultura política por parte de los actores del sistema político colombiano y la ciudadanía. Guarín (2005) explica cómo desde el Frente Nacional, la ausencia de alternativas políticas al bipartidismo y los problemas sociales que se manifestaron en movilizaciones ciudadanas tratadas por el Estado como un problema de seguridad y no con carácter político, las personas y partidos pertenecientes a la oposición fueron asociados con la noción de “enemigo interno”, causando una represión a iniciativas políticas distintas a los dos partidos tradicionales. En este sentido, se confundía la oposición política con las fuerzas subversivas, con lo cual el Estado optó por criminalizar la protesta social.

El caso de la Unión Patriótica es el más representativo de cómo una organización que se declaró en oposición al

gobierno Barco y a los dos partidos tradicionales, es prácticamente exterminado. En este sentido, Naciones Unidas a través de su Alta Comisionada para los Derechos Humanos afirmó en 1998 que: “la actividad política colombiana se caracteriza por el alto grado de intolerancia frente a los partidos y movimientos de oposición; qué ejemplo más dramático es el caso de la Unión Patriótica, cuyos militantes han sido víctimas de ejecuciones sistemáticas con más de 1.500 miembros asesinados desde la fundación del mismo en 1985, incluyendo autoridades electas y la casi totalidad de sus representantes al Congreso. Otros han tenido que exiliarse y abandonar sus cargos políticos”.

Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos afirmó en 1999 que “casi todos los miembros de este partido que fueron elegidos para ocupar escaños parlamentarios y otros cargos importantes, han sido asesinados”. Por su parte, el Programa Presidencial de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República elaboró un documento en 2008, donde se concluyó que en el período de 1984 a 1993, 540 homicidios corresponden a miembros de la UP, los cuales representan el 40% del total de víctimas.

Además, a nivel local, posterior al establecimiento de la elección popular de alcaldes, los municipios<sup>10</sup> se convirtieron en escenarios de conflicto armado y político por el dominio del presupuesto público (Guarín, 2005), lo que dificultó aún más el ejercicio de la oposición en estos escenarios. Para ejemplificar lo anterior, cabe mencionar lo reseñado por Carroll (2015, p. 17), quien expone cómo tras la realización de la primera elección popular de alcaldes en 1988, 18 de los 1.025 municipios del país eligieron alcaldes de izquierda<sup>11</sup>, logros políticos

<sup>10</sup> Principalmente municipios no capitales.

<sup>11</sup> Movimientos originalmente excluidos y considerados como alternativas a los gobernantes nacionales de turno.



Los antecedentes de violencia, estigmatización y represión que han vivido los actores y fuerzas políticas de oposición, sin lugar a dudas, han debilitado el ejercicio de la oposición por parte de colectividades que incluso solo por ser parte de grupos de izquierda fueron exterminadas del mapa político colombiano.

que recrudescieron la reacción de los líderes militares y las élites regionales (rurales), dando como resultado un aumento en la cifra de asesinatos políticos: hacia 1989 la cifra del año 1980 que estimaba 92 ejecuciones extrajudiciales por razones políticas, se multiplicó por 20.

Los antecedentes de violencia, estigmatización y represión que han vivido los actores y fuerzas políticas de oposición, sin lugar a dudas, han debilitado el ejercicio de la oposición por parte de colectividades que incluso solo por ser parte de grupos de izquierda fueron exterminadas del mapa político colombiano.

### 3.5. Problema de financiación de la oposición

La desigualdad en la financiación de las campañas supone una afectación al ejercicio de la oposición en Colombia. Desde las reglas introducidas a través de la Ley 1475 de 2011 a la financiación para el funcionamiento de las organizaciones políticas<sup>12</sup>, el sistema asigna mayor porción de este tipo de financiación en función al desempeño

<sup>12</sup> El artículo 17 de la Ley 1475 establece reglas de distribución de recursos por conducto del Fondo Nacional de Financiación Política, según las cuales el 40% se distribuye de manera proporcional al número de curules obtenidas en la última elección al Congreso de la República, el 15% se reparte por partes iguales entre los partidos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de concejos municipales, el 10% se distribuye por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de asambleas departamentales.

electoral, con lo cual se favorece de manera inequitativa a los grandes partidos que son los que obtienen mejores resultados electorales, afectando a los partidos emergentes o minoritarios, los cuales no obtienen amplios resultados en los comicios, como sería natural a su condición.

## 4. Proyectos de estatuto de oposición: análisis de los proyectos normativos presentados y análisis comparado<sup>13</sup>

### 4.1. Proyectos de ley estatutaria sobre estatuto de oposición

Como ya se ha explicado en este documento, a través de la Constitución de 1991 se determinaron de manera general los derechos de la oposición y se ordenó su reglamentación mediante un estatuto. Sin embargo, en 25 años se han presentado 12 iniciativas en el Congreso de la República, que no han sido más que intentos fallidos entre los congresistas y gobiernos de turno. En este sentido, es necesario entender cuáles han sido los principales derechos y garantías que se les han pretendido reconocer a las organizaciones políticas de oposición, con el propósito de tener mayores elementos al momento de construir la propuesta de estatuto. Para ello, en el siguiente cuadro se presenta un análisis de los principales contenidos de los proyectos de estatutos, en los que se destacan los principios, derechos como el acceso a la información, a medios de comunicación del Estado, replica y rectificación, la participación de la oposición en entidades del Estado y al interior de las corporaciones públicas. En cada uno se señala de manera general cuál ha sido su desarrollo, para finalmente hacer una descripción global de lo que se encontró en cada proyecto.

<sup>13</sup> Este estudio se realizó en colaboración con la Clínica Jurídica del programa de Derecho de la Universidad del Magdalena, que en el marco del Observatorio de Justicia Electoral, realizó la sistematización y categorización de los proyectos de estatuto de oposición que han sido discutidos en los últimos 25 años, como también una aproximación al estudio comparado.



| Elementos de los estatutos de oposición               | Principales contenidos de los proyectos de estatutos/ Proyectos de estatuto  | PLE 063 1993 | PLE 094 1995 | PLE 103 1995 | PLE 105 1995 | PLE 118 1995 | PLE 002 1996 | PLE 037 1996 | PLE 012 1997 | PLE 060 1997 | PLE 014 1998 | PLE 114 2008 | P-Min Interior 2011 |
|---|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------|
| Principios  | Igualdad   |              | X            |              |              | X            | X            | X            | X            | X            | X            | X            | X                   |
|   | Libertad de pensamiento, opinión y crítica   |              | X            |              |              | X            | X            | X            | X            | X            | X            | X            | X                   |
|   | Imparcialidad  |              | X            |              |              |              | X            |              | X            |              | X            |              |                     |
|   | Seguridad  |              | X            |              |              |              | X            |              |              |              |              |              |                     |
|   | Trato equitativo   |              | X            |              |              |              | X            |              |              |              |              |              |                     |
|   | Tolerancia   |              |              |              |              | X            |              | X            | X            | X            | X            | X            | X                   |
|   | Convivencia pacífica   |              |              |              |              | X            |              | X            |              | X            | X            | X            | X                   |
|   | Pluralismo   |              |              |              |              | X            |              | X            |              | X            | X            |              |                     |
|   | Responsabilidad  |              |              |              |              |              |              |              | X            |              |              |              |                     |
|   | Lealtad  |              |              |              |              |              |              |              | X            |              |              |              |                     |
|   | Respeto por las diferencias  |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              | X            | X                   |
| Derecho de acceso a la información                    | Ser informados regular y directamente por el gobierno sobre asuntos de interés público y de informar al presidente sus apreciaciones sobre esos temas.   | X            |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |                     |
|   | Solicitar y recibir pronta y oportuna respuesta frente a las gestiones y políticas del gobierno y presentar al presidente y gobierno sus apreciaciones.  |              | X            |              |              |              | X            |              | X            |              |              |              |                     |
|   | Acceso a la información y documentos oficiales (contratación administrativa y ejecuciones presupuestales) para el ejercicio de la función de fiscalización.  |              | X            |              |              |              |              |              |              |              |              |              |                     |
|   | Acceso a la información y a los documentos oficiales, información que no esté bajo reserva (estadísticas sociales y económicas del Estado, documentos sobre contratación administrativa, ejecuciones presupuestales).  |              |              |              |              | X            | X            |              | X            |              |              |              |                     |
|   | Información que no esté bajo reserva.  |              |              |              |              |              |              | X            |              | X            | X            |              | X                   |
|   | Solicitar un informe de rendición cuentas sobre el cumplimiento del Plan de Desarrollo.  |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              | X            |                     |
| Derecho al acceso a medios de comunicación del Estado | Uso de los medios de comunicación del Estado de acuerdo a la representación obtenida en el Congreso en las elecciones anteriores. Espacios en la prensa que pertenezca directa o indirectamente al Estado.   | X            | X            |              |              |              | X            |              | X            |              |              |              |                     |
|   | Con arreglo a los principios de igualdad entre partidos, favorabilidad a las minorías políticas y proporcionalidad en función al número de curules obtenidas en el Congreso. El CNE reglamentará el número y la duración de espacios. La CNTV precisará los contenidos específicos.                            |              |              |              |              | X            |              | X            |              | X            | X            |              |                     |
|   | Uso de los medios de comunicación del Estado de acuerdo a la representación obtenida en el Congreso en las elecciones anteriores. La CNTV establecerá la programación correspondiente al uso del espacio televisivo, tiempo y periodicidad.  |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              | X            |                     |
|   | En la instalación de las sesiones del Congreso de la República contarán con 20 minutos para presentar sus observaciones. El tiempo se distribuirá en proporción a su representación en el Congreso. Podrán responder las alocuciones presidenciales en las siguientes 48 horas y solo hasta tres veces al año. |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              | X                   |



| Elementos de los estatutos de oposición  | Principales contenidos de los proyectos de estatutos/ Proyectos de estatuto   | PLE 063 1993 | PLE 094 1995 | PLE 103 1995 | PLE 105 1995 | PLE 118 1995 | PLE 002 1996 | PLE 037 1996 | PLE 012 1997 | PLE 060 1997 | PLE 014 1998 | PLE 114 2008 | P-Min Interior 2011 |
|--|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------|
| Espacios de participación  | Consejo Consultivo de Televisión  | X            | X            |              |              |              | X            |              |              |              |              |              |                     |
|  | Consejo Nacional Electoral  | X            | X            |              |              | X            | X            | X            | X            | X            | X            | X            | X                   |
|  | Tribunal Nacional de Garantías y delegados de la Registraduría  |              |              |              |              | X            |              | X            | X            | X            | X            |              |                     |
|  | Juntas directivas y empresas del Estado   | X            |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |                     |
|  | Juntas directivas y empresas del Estado si su conformación es partidista  |              | X            |              |              |              | X            |              | X            |              |              |              |                     |
|  | Comisiones especiales que se creen para tratar asuntos públicos   | X            |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |                     |
|  | Comisión Nacional del Servicio Civil  | X            | X            |              |              | X            | X            | X            | X            | X            | X            |              |                     |
|  | Comisión Asesora de Relaciones Exteriores   | X            | X            |              |              | X            | X            | X            | X            | X            | X            |              |                     |
|  | Juntas directivas: Caja Agraria, Inurbe, ICBF, ICFES, Ictetex, ISS, con voz pero sin voto   |              |              |              | X            |              |              |              |              |              |              |              |                     |
|  | Consejo Nacional de Televisión  |              |              |              |              |              |              | X            | X            | X            |              | X            |                     |
| Derecho de réplica y derecho a la rectificación  | Tendrán derecho a réplica en los medios de comunicación del Estado frente a las tergiversaciones o ataques públicos de altos funcionarios.  | X            | X            |              |              | X            | X            | X            | X            | X            | X            | X            | X                   |
|  | El CNE conocerá y evaluará la solicitud de réplica.   |              |              |              |              | X            |              | X            |              | X            | X            |              | X                   |
|  | Tendrán derecho a la rectificación cuando el gobierno o partidos del gobierno difundan información que vaya en contra de su buen nombre.  |              |              |              |              |              |              |              | X            |              |              |              |                     |
|  | La CNTV reglamentará las condiciones y los procedimientos para acceder el derecho a la réplica.   |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              | X            |                     |
| Derechos parlamentarios  | Participación en las mesas directivas de cada de las comisiones constitucionales, legales y accidentales de Senado y Cámara de Representantes.  | X            |              |              |              | X            | X            | X            |              | X            | X            |              |                     |
|  | Participación en las mesas directivas de cada de las comisiones constitucionales, legales y accidentales de Senado y Cámara de Representantes. Comisión de Derechos Humanos, Comisión de Cuentas, Comisión de Investigación y Acusación y Comisión de Instrucción.  |              | X            |              |              |              | X            |              | X            |              |              |              |                     |
|  | Bancadas parlamentarias   |              |              |              |              | X            |              | X            | X            | X            |              |              |                     |
|  | Miembros adicionales para las UTL   |              |              |              |              |              |              | X            |              | X            |              |              |                     |
|  | Participación en las mesas directivas del Congreso de la República, concejos y asambleas. Derecho a determinar el orden de las sesiones en plenaria y comisiones una vez al mes. Los candidatos a los cargos de presidente de la República, gobernador o alcalde, que sigan en votos al elegido y que obtengan al menos un 10% de la votación tendrán derecho a ocupar una curul en el Senado, Asamblea Departamental o Concejo Distrital o Municipal, respectivamente, solo si se declaran en oposición. |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              | X                   |
| Participación en las mesas directivas del Congreso de la República, concejos y JAL. Derecho a determinar el orden de las sesiones en plenaria y comisiones una vez al mes. |   |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              | X                   |





Lo primero que hay que tener en cuenta es que en 10 de los 12 proyectos, para **definir el derecho a la oposición**, se involucran elementos como la crítica y fiscalización a la gestión de los gobiernos, así como la presentación de alternativas políticas distintas a quienes detentan el poder. A su vez, en estas incitativas se contempla una serie de **principios rectores** para el ejercicio de la oposición, en su mayoría se hace referencia a la libertad de pensamiento y crítica, la cual se puede considerar como el sustento para el desarrollo de sus funciones. También se mencionan otros principios como seguridad, tolerancia, convivencia pacífica y respeto por las diferencias, que son esenciales si se tiene en cuenta que en la historia política colombiana la labor de oposición ha sido marginada y estigmatizada.

Otro elemento importante es sobre **quiénes gozan del derecho a la oposición** o cómo se accede a esta serie de prerrogativas. Para ello, en los proyectos se hace referencia básicamente a que es un derecho del que gozan los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso de la República que no son parte de la estructura burocrática del gobierno, ya sea en el nivel nacional o local. Sin embargo, es importante mencionar que en algunos proyectos se incluye que bajo ninguna circunstancia se deben afectar los derechos de aquellas organizaciones políticas y sociales sin representación en el Congreso.

De igual manera, así como los partidos obtienen una serie de garantías por ser parte de la oposición, las pueden llegar a perder cuando decidan en cualquier momento **participar** en el gobierno nacional o local, vinculándose a través de algunos cargos del Ejecutivo.

Con relación a los derechos que les otorgan y la materialización de los mismos, encontramos en primer lugar el **derecho a la información**, el cual se direcciona en dos

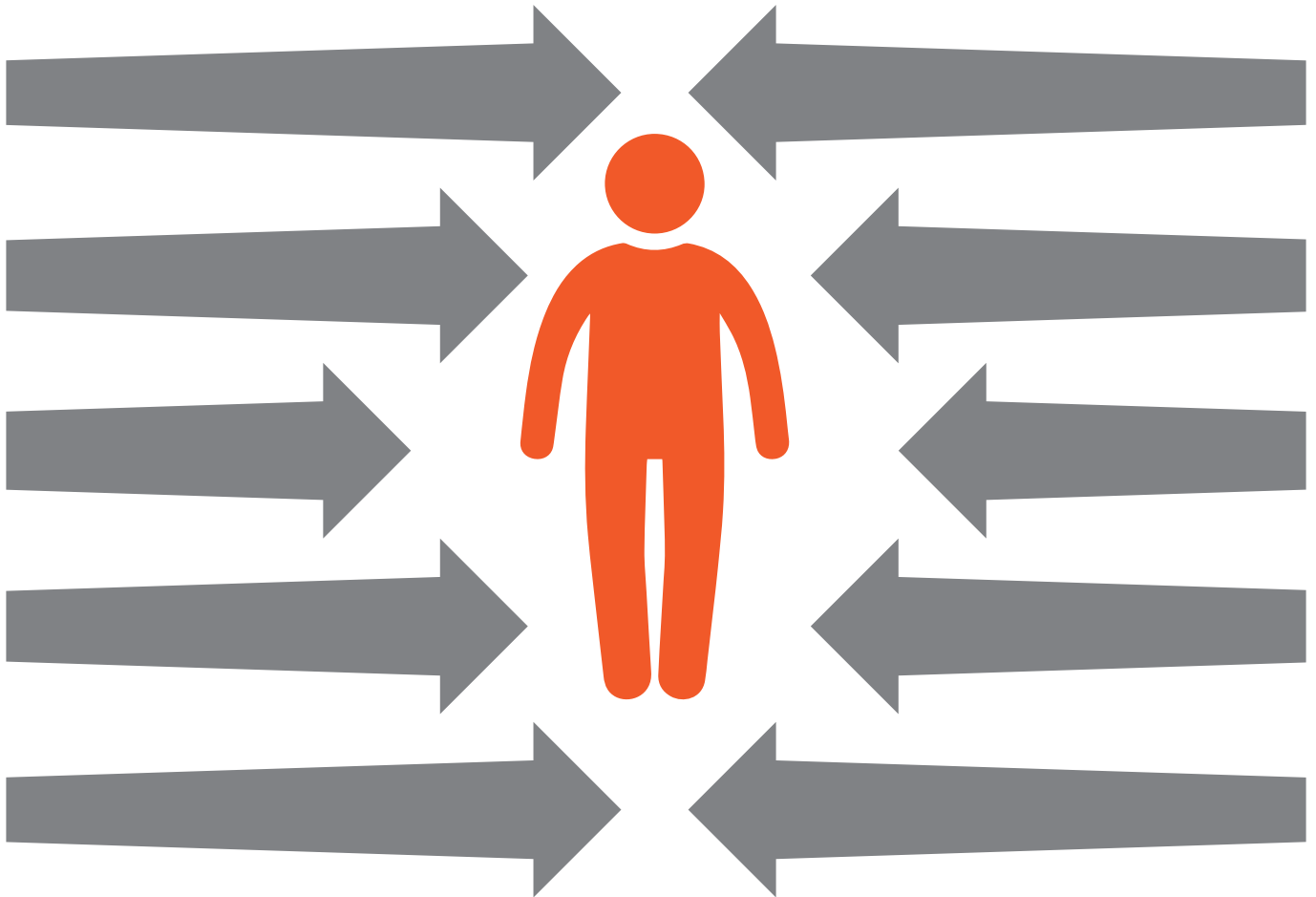
sentidos. El primero, en poder ser informados por parte del gobierno sobre asuntos de interés público y en ese sentido poder presentar observaciones. El segundo es básicamente poder solicitar documentos oficiales que no estén bajo reserva y obtener respuestas de forma preferencial; en algunos casos se hace mención a las sanciones que se les pueden imponer a los servidores públicos por negar dichas solicitudes.

En cuanto al **acceso a los medios de comunicación**, en la mayoría de proyectos se reproduce lo establecido en la Constitución, que es poder acceder a los medios de acuerdo a la representación obtenida en el Congreso. Solo en un proyecto se establecieron medidas adicionales como, por ejemplo, poder presentar observaciones luego de la instalación del Congreso o después de las alocuciones presidenciales.

Otro de los derechos contemplados es el de **participar** en algunos órganos o entidades del Estado. En su mayoría se centran en la Comisión Asesora de Relación Exteriores, Comisión Nacional del Servicio Civil y juntas directivas y empresas del Estado. Para el último caso, solo cuando su integración sea partidista, algo interesante en la medida que se busca eliminar la politización de órganos que se deben caracterizar por ser técnicos e independientes.

En otros escenarios en los que siempre señalaron la representación directa de la oposición son el Consejo Nacional Electoral y la CNTV, quizás porque en ambos órganos se deciden muchos de los derechos que contemplados en los proyectos de estatuto, como el derecho a la réplica, rectificación, distribución de espacios en medios de comunicación, entre otros.

Con relación a los **derechos a la réplica y rectificación**, no se contempla un desarrollo sobre los procedimientos



de los mismos, más allá de establecer que los partidos y movimientos políticos de oposición podrán hacer uso de estas figuras cuando se den ataques públicos de los funcionarios o se afecte su buen nombre.

Otro tema importante son los **derechos parlamentarios**. En estos proyectos se hace referencia a la participación obligatoria de la oposición en los cuadros directivos de las comisiones de Cámara y Senado, aunque en dos proyectos este derecho se extiende a los concejos municipales y distritales, asambleas y JAL. Con esta medida quedaría resuelto el debate sobre si el derecho a pertenecer a las mesas directivas es exclusivo de los partidos y movimientos políticos de oposición o de las minorías en general.

Por último, otro de los derechos contemplados es la **consulta previa**, sobre la cual en tres proyectos se manifestó que el gobierno debía escuchar las propuestas y los planteamientos de los partidos de oposición respecto al presupuesto, al plan nacional de desarrollo, a las políticas de defensa nacional y exterior; sobre la concertación de fechas y contenidos para la realización de referendos, plebiscitos y consultas populares y una consulta legislativa especial cuando se presenten proyectos de ley relativos a los derechos de las organizaciones políticas.

Un tema que queda pendiente en los proyectos que se han presentado es lo referente a los mecanismos administrativos o judiciales para hacer efectivos los derechos que se contemplan para los grupos opositores al



gobierno, como también lo relacionado con el ejercicio responsable de este derecho por parte de las organizaciones políticas.

## 4.2. Experiencias internacionales sobre las reglas y el ejercicio de oposición política

A continuación se realizará un análisis comparado con las legislaciones y sistemas de otros países, experiencias que pueden contribuir a la implementación de un estatuto de la oposición en Colombia.

En lo que se refiere a la reglas que deben seguir los partidos o colectividades que deciden declararse en oposición al gobierno, la tarea exploratoria de la normatividad de otros países arrojó como resultado que tal y como sucede en Colombia, el desarrollo o la construcción de un estatuto o articulado por medio del cual se establezcan los derechos y deberes para las organizaciones que hacen uso de esta figura, es muy limitado y en ocasiones inexistente.

Para la elaboración de este apartado fueron consultadas las constituciones y legislaciones de Portugal, Reino Unido, Ecuador, Sudáfrica y Argentina<sup>14</sup>. En primer lugar, se encuentra que en los países donde interactúan más de dos partidos en el sistema electoral, uno o varios no pertenecen al gobierno y, por ende, tienden a ejercer el derecho de oposición, en algunos casos de manera más formal que en otros. Sin embargo, cuando se analiza la reglamentación de este derecho, específicamente en Ecuador, Sudáfrica y Argentina, es posible concluir que el asunto solo es tratado en el texto constitucional,

<sup>14</sup> El análisis se realizó sobre estos países, considerando que se buscó conocer experiencias latinoamericanas, Estados que han pasado por procesos de transición (caso de Sudáfrica) y países con larga trayectoria en torno a la oposición (caso de Reino Unido y Portugal). Finalmente, se escogieron estos países dado que solo en estos se encontró información sobre la regulación de la oposición.

sin que se aborde de manera más detallada, ni se fijen derechos, reglas y procedimientos.

En contraposición, de los casos analizados, los más desarrollados en materia de garantías para la oposición son Portugal<sup>15</sup> y Reino Unido<sup>16</sup>. En estos países el desarrollo del ejercicio del derecho a la oposición contiene avances significativos que vale la pena considerar en el proyecto de articulación de un estatuto de la oposición para Colombia. Allí sus sistemas políticos y jurídicos han construido un régimen que trae muchas garantías para aquellos ciudadanos agrupados en organizaciones políticas que deciden de manera legítima ser un contrapeso para las políticas gubernamentales de sus respectivas naciones.

Los asuntos de mayor alcance son: definición y titularidad de la oposición parlamentaria, derechos y garantías para el ejercicio de la oposición y responsabilidad de los partidos de oposición como veedores de los programas gubernamentales.

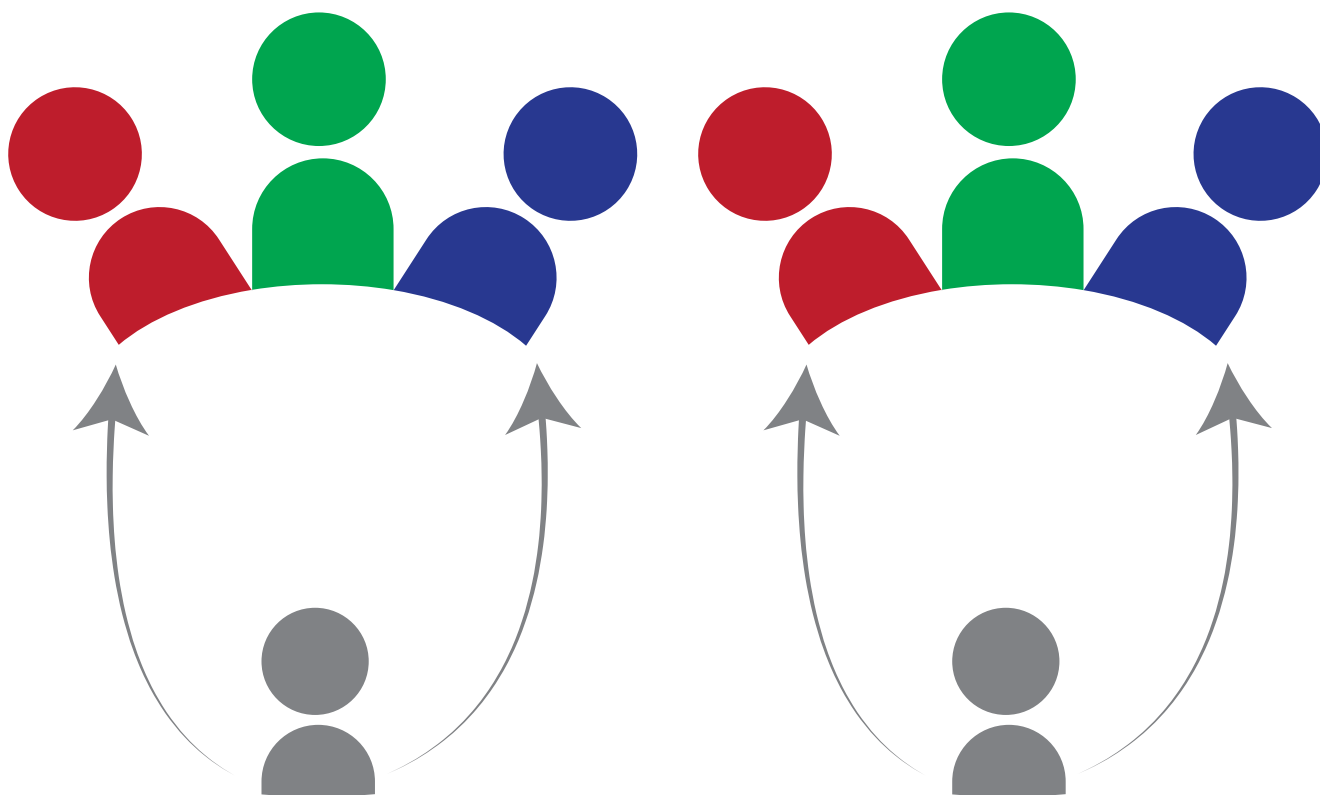
### 4.2.1. Definición y titularidad de la oposición parlamentaria

Es común encontrar que en la normatividad de países como Ecuador<sup>17</sup>, al igual que en la legislación colombiana, se determine que los miembros de la oposición tendrán plenas garantías para su ejercicio, pero no se defina qué es la oposición en sí.

<sup>15</sup> El sistema político de Portugal es semipresidencialista o semiparlamentario, es decir, se basa en un triángulo formado por tres órganos de soberanía: el Parlamento, el gobierno y el presidente de la República.

<sup>16</sup> El Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte es una monarquía constitucional y parlamentaria. Cuenta con un parlamento bicameral, compuesto por la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, el monarca y el gobierno (encabezado en el primer ministro).

<sup>17</sup> Constitución de la República de Ecuador, capítulo 4, 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. La ley regulará este derecho."



Por el contrario, podemos resaltar el caso de Portugal, el cual en el artículo 2 de la Ley 24 de 1998 por medio de la cual se expidió el Estatuto de Derechos de la Oposición, se señala de manera expresa qué es la oposición: *“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”*, sentando los principios para la expedición de una normatividad clara sobre los derechos de estas organizaciones.

Ahora bien, respecto al Reino Unido, la oposición cuenta con varios nombres que lo identifican o individualizan —Oposición Oficial u Oposición a su Majestad—, no obstante hay que tener en cuenta que cuando se habla de oposición en ese país, se refiere de manera automática a aquel partido que no fue favorecido en la respectiva

contienda electoral, dado que allí el poder político tan solo es disputado por dos partidos políticos. La oposición es una figura reconocida, delimitada, que cuenta con poder y tiene unos roles claros en el sistema político británico.

Por otra parte, en lo que respecta a la titularidad o determinación de ser parte de la oposición, la ley portuguesa permite definir con una mayor claridad quiénes se encuentran facultados a ser parte o constituir la oposición política: el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 24 de 1998 sujeta el ejercicio de este derecho a todos aquellos partidos políticos que si bien se encuentran representados en el parlamento, asambleas legislativas regionales u otras corporaciones colegiadas de elección popular, no son parte del órgano ejecutivo correspondiente a su nivel.



Así mismo, la ley portuguesa puntualiza la oposición a nivel regional o territorial, indicando que a ésta pertenecen los titulares de derechos políticos en sus respectivos municipios, los partidos políticos representados en las cámaras municipales cuyas responsabilidades no involucran facultades delegadas, o quienes no tengan a su cargo responsabilidad directa o inmediata para el ejercicio de funciones ejecutivas dentro de su respectiva circunscripción (Asamblea General de la República Portuguesa, 1998).

Ahora, en lo que a constitución de la oposición se refiere, el ejercicio de este derecho también recae sobre aquellos grupos de ciudadanos electores que se encuentren representados en cualquier órgano de gobierno, de conformidad con lo señalado con la ley anteriormente indicada.

Es claro que los sistemas políticos de Portugal y Reino Unido son distintos al colombiano, sin embargo, al adoptar en Colombia la figura de la oposición que ha funcionado en otros sistemas, es relevante que una propuesta de estatuto de la oposición contenga este tipo de delimitación de quienes pueden ejercer los derechos de la oposición, en tanto permite un ejercicio claro y constante de la oposición al gobierno. De manera especial, cabe destacar la regulación de Portugal, la cual expresamente habilita el ejercicio de la oposición a nivel local, que debe ser considerado para el caso colombiano teniendo en cuenta que la elección de mandatarios locales es independiente de la elección del presidente.

#### **4.2.2. Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición**

En lo que se refiere a los derechos y garantías, es posible ver que los países analizados contemplan un espectro

amplio para la oposición. Estos avances hacen referencia, entre otras materias, a la financiación, el acceso a la información, y la consulta y participación en la elaboración de las leyes.

- Financiación de los partidos de la oposición: el caso del Reino Unido es el más emblemático; en este país los recursos estatales son la fuente de financiación y se puede acceder a ellos a través de dos medios. El primero es el denominado "short money", que es la asistencia para atender diversos gastos como asuntos parlamentarios, viajes y costos asociados, así como los propios del funcionamiento de la oficina del líder de la oposición. El segundo se llama "policy development grant" y es un fondo monetario que debe ser compartido entre todos los partidos —sin distinguir si se trata del partido de gobierno o el de la oposición— que cuenten con dos o más representantes en la Cámara de los Comunes del Parlamento Británico; este fondo tiene como objetivo asistir a los partidos políticos en el desarrollo de políticas para la inclusión en cualquiera de sus manifestaciones (Durkin y Gay, 21 de junio de 2006).
- Acceso a la información: en la comparación realizada, es posible afirmar que este derecho es una de las conquistas de la oposición en los distintos países, como quiera que a través de éste es posible obligar al gobierno a rendir informes a los partidos en la oposición sobre las materias estatales y los avances de los asuntos a su cargo, tal y como sucede en Portugal (numeral 3 del artículo 114 de la Constitución).
- La ley portuguesa incluso va más allá y consagra de manera expresa que la oposición tiene derecho a que se le informe de manera directa y regular respecto a los asuntos de mayor interés público



y que se relacionen con sus actividades. La norma es muy enfática en señalar que esta información debe ser suministrada en un tiempo razonable.

- Para el caso colombiano, como pudimos observar, este derecho está previsto, sin embargo hace falta especificar aspectos como los indicados por la ley portuguesa sobre la idea de que la información sea entregada en un tiempo razonable, con miras a proteger de manera eficaz el derecho al acceso de la información por parte de la oposición.
- El derecho a la consulta previa: está estrechamente relacionado con el anterior y consiste en el derecho que tienen los partidos de la oposición a que se les consulte con antelación sobre las decisiones se tomen. La legislación portuguesa establece la consulta previa para determinaciones que conciernan al nivel nacional, tomadas en la Asamblea General sobre: i) la fijación de la fecha de las elecciones locales, ii) la dirección general de la política exterior, iii) la orientación general de las políticas de defensa nacional y seguridad interna, iv) los proyectos de ley sobre presupuesto. También a nivel local sobre los asuntos relacionados con: i) las propuestas del plan de desarrollo económico social y de ordenamiento regional, y ii) las negociaciones de tratados o acuerdos internacionales que puedan afectar directamente a la región (Asamblea de la República Portuguesa, 1998).
- Así mismo los partidos de la oposición que cuentan con representación en la Asamblea de la República, tienen derecho a la "participación legislativa", es decir, a pronunciarse respecto de los proyectos de iniciativa legislativa sobre dos temas en específico: elecciones y asociaciones de los partidos políticos.

Tal y como fue señalado con anterioridad, al hablar de oposición en el contexto parlamentario se presume que su principal función es realizar un control de la gestión ejecutada por el gobierno de turno en los diferentes asuntos de su competencia, para lo cual debe objetar y proponer soluciones alternativas de forma responsable.

- Garantía de libertad e independencia de los medios de comunicación del Estado: básicamente consiste en la exigencia al gobierno de que presente informes sobre las decisiones que el Ejecutivo ha tomado sobre distintos asuntos, como son las medidas adoptadas para garantizar los derechos constitucionales de libertad e independencia de los medios de comunicación social del Estado ante el poder político y económico (Asamblea de la República Portuguesa, 1998).

#### **4.2.3. Deber de control a la gestión gubernamental**

Tal y como fue señalado con anterioridad, al hablar de oposición en el contexto parlamentario se presume que su principal función es realizar un control de la gestión ejecutada por el gobierno de turno en los diferentes asuntos de su competencia, para lo cual debe objetar y proponer soluciones alternativas de forma responsable.



Un claro ejemplo de un sistema con un catálogo de responsabilidades para los partidos de la oposición es el Reino Unido. Allí, tal y como también tiene lugar en Nueva Zelanda y Canadá, a la oposición se le asigna la responsabilidad de ejercer un fuerte control al Ejecutivo a través de una figura denominada *Shadow Cabinet* o *Gabinete en la sombra*.

En el marco del *Gabinete en la sombra*, quien haya sido designado como jefe de la oposición se encuentra en la obligación de escoger a varios miembros de su partido, para que cada uno de ellos se dé a la tarea de hacer un seguimiento minucioso a la gestión de un ministro del gobierno oficial. El alcance de esta figura consiste en criticar y fiscalizar las políticas y las acciones del gobierno, y a su vez esta función presupone que quien ejecute esta labor como representante de la oposición, se encuentra obligado a proponer una medida alternativa a la realizada por el gobierno oficial (*BBC Mundo*, 9 de mayo de 2015).

Además, al jefe de la oposición se le imponen unas tareas principales, como que en ocasiones ofrezca cooperación limitada al primer ministro de turno, cuando éste le brinde acceso a información oficial de carácter confidencial o lo invite a realizar consultas sobre las políticas gubernamentales (Brazier, 1999). Tal situación permite entrever que la oposición puede ser consultada por el gobierno para la formulación de políticas, sin que esto despoje de su calidad de oposición a quienes decidan aceptar la invitación efectuada por el Ejecutivo.

Este punto sobre deberes de control gubernamental por parte de la oposición es relevante a la hora de elaborar un estatuto de la oposición en Colombia, teniendo en cuenta la importancia de la figura para el sistema y las funciones vitales que cumple para la democracia. Así,

se debe incentivar un uso responsable de la figura de la oposición, procurando encontrar un balance entre el ejercicio de control y fiscalización y la cooperación que pueda ofrecer la oposición al gobierno desde un rol consultivo, buscando evitar escenarios de ingobernabilidad e inestabilidad que puedan darse por un uso irresponsable y desproporcionado de la oposición en el sistema político colombiano.

## 5. Propuesta para la regulación del Estatuto de la Oposición para organizaciones políticas en Colombia

### 5.1. Definir la oposición

#### Qué es la oposición

- Es un **derecho político fundamental** para las organizaciones políticas y sociales que desean hacer uso de la figura y se declaran en oposición al gobierno (requisito formal).
- Se ejerce desde una **postura crítica que implica la presentación de alternativas y propuestas al accionar del gobierno**, bien sea a nivel nacional o a nivel local (requisito material).
- Materializa el **ejercicio de control político y fiscalización** al interior del Congreso de la República hacia el gobierno nacional, así como al interior de las corporaciones públicas (concejos municipales y asambleas departamentales) hacia los gobiernos locales (alcaldías y gobernaciones).
- **No es un sinónimo obligatorio de minoría política**, solo si una minoría política cumple con una serie de requisitos materiales y formales, se puede considerar como tal.



Es indispensable complementar la definición de oposición presentada por el artículo 112 de la Constitución de 1991, para lo cual se debe precisar el estatus de las organizaciones opositoras y con ello solucionar el problema de indefinición mencionado anteriormente.

### 5.1.2. ¿Quiénes conforman la oposición?

Es indispensable complementar la definición de oposición presentada por el artículo 112 de la Constitución de 1991, para lo cual se debe precisar el estatus de las organizaciones opositoras y con ello solucionar el problema de indefinición mencionado anteriormente, a través de requisitos formales de declaración para que las mismas puedan ejercer sus derechos y hagan un uso responsable de la figura, cumpliendo con su función a partir de la definición de oposición política descrita.

En este sentido, las organizaciones políticas que pueden declararse en oposición son aquellas que cuentan con personería jurídica.

### 5.2. Determinar los derechos y garantías para el ejercicio de la oposición

En la propuesta de definición de oposición, se plantean tres elementos esenciales para el desarrollo de los derechos de las organizaciones políticas y sociales que deseen

ejercer la oposición política al gobierno nacional y local: el control y la fiscalización, la presentación de alternativas y la participación en distintos escenarios como medida de contrapeso al gobierno. En cada uno de tales elementos, se incluyen los que consideramos deben ser los derechos mínimos con los que se garantizaría el ejercicio de crítica y presentación de propuestas por parte la oposición.

#### 5.2.1. Control y fiscalización

Para que las organizaciones políticas puedan ejercer una oposición crítica, propositiva y de control a las actuaciones de la administración nacional, departamental, municipal y distrital, se requiere información pronta y oportuna de las acciones y políticas que desarrolla el gobierno, para lo cual se propone:

#### Acceso a la información y a la documentación oficial

- Los partidos, movimientos políticos y organizaciones sociales, que se declaren en oposición ya sea al gobierno nacional, departamental, distrital o municipal, deberían contar con términos diferenciados para acceder a la información y documentación oficial de manera pronta y oportuna, manteniéndose las restricciones frente a los documentos y la información que estén expresamente sometidos a reserva en los términos de la ley y la Constitución.
- Un plazo razonable para ejercer el control y la fiscalización podría ser de máximo 5 días siguientes a la presentación de la solicitud.
- Como medios judiciales para garantizar el derecho al acceso a la información, se sugiere tener en cuenta lo previsto en las leyes 1755 de 2015 y 1712 de 2014, en cuanto a las instancias y los procedimientos allí señalados, y en aquellos casos cuando la negación de la información no obedezca a razones de reserva legal y constitucional, se sugiere crear procedimientos administrativos para que el solicitante acuda a la autoridad electoral.





## 5.2.2. Presentación de alternativas de gobierno

La oposición política debe contar con espacios para presentar alternativas a las políticas públicas, decisiones y demás proyectos que sean de iniciativa del gobierno. Además se deben establecer mecanismos para que las organizaciones políticas en oposición puedan tener mayor interlocución con la ciudadanía y que ésta sea enterada de las críticas que se plantean desde la oposición, para lo cual se propone:

### Acceso a los medios de comunicación del Estado

- Se mantendría la regla de proporcionalidad en el acceso a los medios de comunicación de acuerdo a lo establecido en las leyes 130 de 1994 y 1475 de 2015.
- Para hacer efectivo el derecho a presentar alternativas de gobierno y críticas a las diferentes iniciativas que se discutan al interior del Congreso de la República, se recomienda que la autoridad electoral otorgue espacios adicionales a los partidos, movimientos políticos y organizaciones sociales que se declaren en oposición. Estos espacios no podrán ser usados para la divulgación de la plataforma o ideario político como tampoco para promover campañas políticas.
- La periodicidad de estos espacios, la duración y las franjas, deben ser fijados por la autoridad electoral.

### Derecho a deliberación y seguimiento de proyectos normativos

Los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición tienen derecho a participar en mesas de deliberación previa a la presentación de proyectos de acto legislativo, ley, acuerdo u ordenanza, convocadas por el Ejecutivo, en proyectos que sean de su iniciativa sobre temas como reforma a la Constitución y reformas político-electorales, con el objetivo de que éstas accedan a los proyectos legislativos de manera temprana y para que sean escuchadas sus propuestas, planteamientos y críticas. El gobierno nacional o local no estaría obligado a incluir necesariamente las propuestas realizadas por la oposición.

## 5.2.3. Derechos de participación

Es importante avanzar en el carácter independiente y técnico que deben caracterizar a los órganos y autoridades del Estado, por lo tanto, al eliminarse su politización no solo se garantiza uno de los principios de la democracia, como lo es el equilibrio entre los poderes, sino también los derechos de todas las organizaciones políticas y sociales, indistintamente de si se encuentran o no en oposición.

En consecuencia, se propone garantizar la inclusión de miembros de la oposición solo en aquellos casos en que los órganos sean de naturaleza partidista como, por ejemplo, el Consejo Nacional Electoral y la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, y fortalecer su participación en las corporaciones públicas, principal escenario de contrapeso al gobierno.

La oposición política debe contar con espacios para presentar alternativas a las políticas públicas, decisiones y demás proyectos que sean de iniciativa del gobierno. Además se deben establecer mecanismos para que las organizaciones políticas en oposición puedan tener mayor interlocución con la ciudadanía y que ésta sea enterada de las críticas que se plantean desde la oposición, para lo cual se propone.



## Derechos de participación

- Se debe garantizar la participación de la oposición, solo en aquellos casos en los que las autoridades, juntas directivas, empresas del Estado y órganos asesores cuenten con representación partidista, como sucede hoy en el Consejo Nacional Electoral y la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores.
- Participación en las corporaciones públicas:
- Se debe garantizar la participación de la oposición en las mesas directivas de las comisiones constitucionales y legales a las que pertenezcan.
- En el caso territorial, se debe garantizar la participación de los miembros de los partidos y movimientos políticos declarados en oposición, en las mesas directivas de los concejos y asambleas.
- En todo caso, se debe garantizar al menos por un periodo de conformación de la respectiva comisión. Además, para el caso en que al interior de una corporación exista más de un partido de oposición, es importante establecer mecanismos de decisión que permitan a las colectividades de oposición designar a un representante como, por ejemplo, a través de sorteo entre las mismas.
- Se privilegiarán los debates de control político y citaciones a miembros del Ejecutivo, que sean convocados por la oposición.
- Los partidos y movimientos políticos declarados en oposición podrán determinar el orden del día de las discusiones al interior de las plenarios y comisiones de las corporaciones públicas.

### 5.2.4. Otros derechos

Se incluye el *derecho a la réplica* con la finalidad de que las organizaciones políticas de oposición puedan defenderse de las acusaciones o expresiones que afecten su buen nombre, y que pueden generar confusiones o alteraciones en la opinión de los ciudadanos. De igual forma se constituye como una medida de contrapeso ante el recurrente uso de los medios de comunicación por parte de los miembros del gobierno.

Finalmente, se incluye una garantía en *materia de financiación de campañas* solo para las organizaciones que previo a la contienda electoral se hayan declarado y realizado actividades de oposición, que consiste en la previsión de anticipos no descontables posteriormente, es decir, sin vinculación directa con el número de votos obtenidos por la campaña<sup>18</sup>.

## Derecho de réplica

Aquellos partidos, movimientos políticos y organizaciones sociales que se declaren en oposición tendrán derecho a la réplica cuando el presidente de la República, ministros y demás miembros del gobierno nacional, departamental o local, emitan ataques públicos, tergiversaciones y afirmaciones ofensivas que atenten contra el buen nombre de sus organizaciones, miembros de los cuadros directivos y servidores públicos que ocupen cargos de elección popular. Esta solicitud debe ser resuelta por la autoridad electoral.

No se hace referencia a la rectificación, en el entendido de que es un derecho del que goza todo ciudadano indistintamente de si se encuentra o no en oposición.

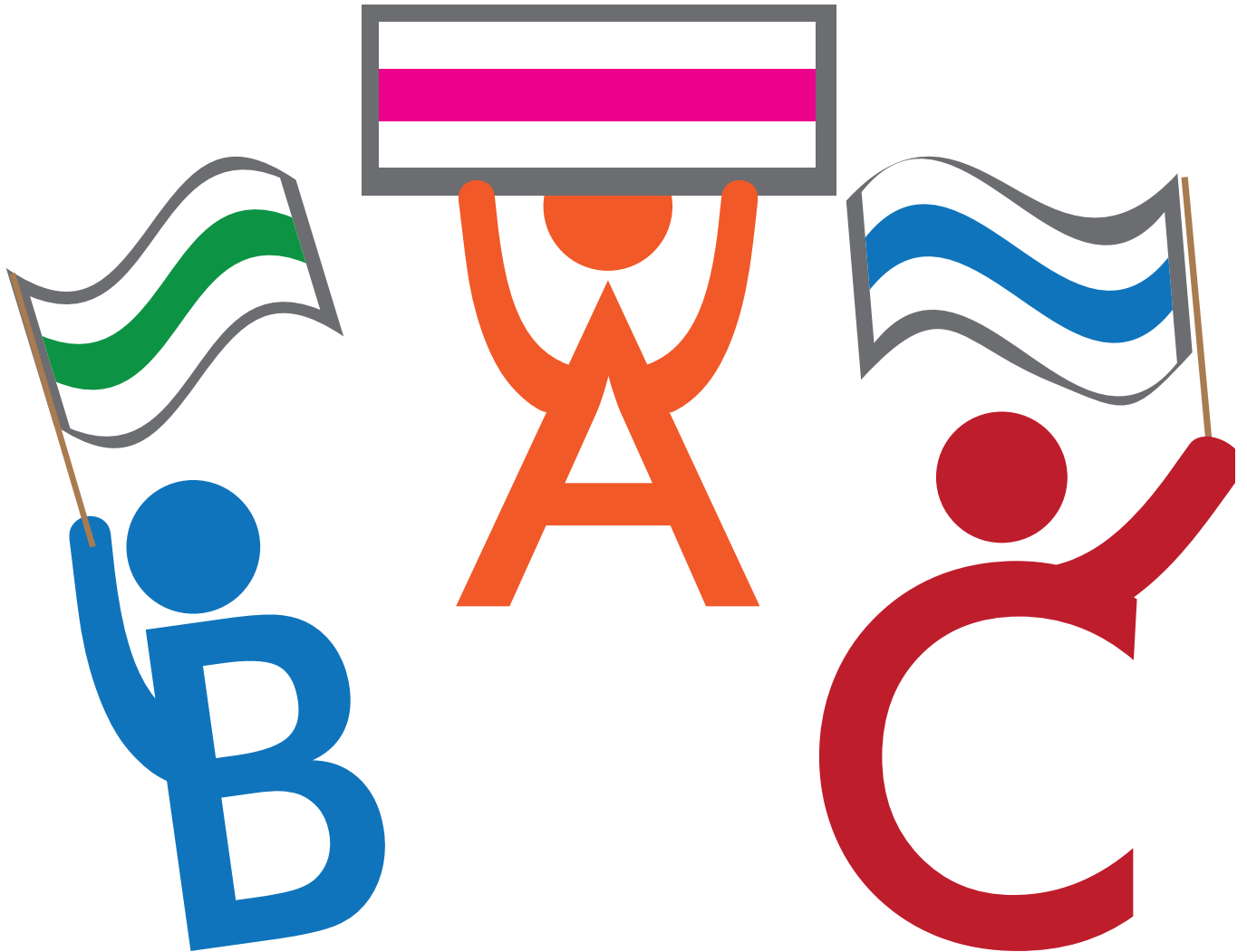
## Financiación

- Se propone que dentro de las reglas de distribución de la financiación estatal para el funcionamiento de las organizaciones políticas, se fije un porcentaje para las que cuenten con personería jurídica y se declaren en oposición.
- Para el caso de la financiación de las campañas electorales, se propone la previsión de anticipos no descontables posteriormente, es decir, sin vinculación directa con el número de votos obtenidos por la campaña.

### 5.2.5. Medidas judiciales y administrativas para garantizar los derechos de la oposición

Para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos de la oposición política, se necesitan, entre otros, una serie

<sup>18</sup> Algo similar a lo establecido en la Ley 995 de 2006 con relación a la financiación de las campañas de los candidatos presidenciales.



de mecanismos judiciales y administrativos ante los que puedan acudir de manera pronta y oportuna los miembros de estas organizaciones políticas, por lo tanto, en algunos de los derechos anteriormente desarrollados se hizo referencia a dichos mecanismos, los cuales en su mayoría son de competencia de la autoridad electoral. No obstante, se considera imperioso que adicional a las labores que pueda ejercer la respectiva autoridad electoral, se creen al interior de órganos como la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, delegaciones especiales para hacer seguimiento y vigilancia específico al cumplimiento de los derechos

de la oposición, labor que se facilitaría al nivel regional debido a la estructura de estos dos órganos.

También es importante avanzar en la creación e implementación eficaz de un sistema integral de seguridad, como respuesta al problema de estigmatización e inseguridad que ha estado presente en la historia de la oposición en Colombia, tal y como fue reseñado anteriormente. Para ello es necesario que en un estatuto de la oposición se desarrolle el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) contemplado en el punto 2 de los acuerdos de paz de La Habana.



Se debe incentivar a las organizaciones que quieran acceder a los derechos de la oposición, desde la regulación de esta figura, a que la ejerzan de manera responsable y se cumpla con los objetivos de la misma en una democracia, como fue descrito en el primer capítulo de este documento.

## Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)

El punto 2 de los acuerdos de paz de La Habana prevé la creación de un sistema que garantice la seguridad para el ejercicio de la política, haciendo especial énfasis en las organizaciones políticas que ejercen oposición y en el nuevo movimiento político que surgirá de las FARC-EP. Esta propuesta implica cuatro elementos: adecuación normativa, prevención, protección y herramientas de evaluación y seguimiento.

La propuesta de adecuación normativa se enfoca en la creación de una instancia de alto nivel que dependerá de la Presidencia de la República y se articulará con otras instituciones del Estado como la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía y la Procuraduría. De igual manera, se prevé elevar el costo de los delitos contra quienes ejercen la política.

## Órganos especiales para la vigilancia de los derechos de la oposición

Para garantizar el cumplimiento de los derechos de la oposición, se recomienda que adicional al seguimiento que debe realizar la autoridad electoral, se creen la Defensoría y la Procuraduría delegadas para la protección de los derechos de la oposición política, entidades que por su estructura se les facilitaría realizar un monitoreo a nivel regional. Para el caso de la Defensoría, en lo relacionado con las garantías de seguridad; y la Procuraduría, para disciplinar a los servidores públicos que desconozcan las disposiciones incluidas en el estatuto.

### 5.3. Uso responsable del derecho de oposición

Se debe incentivar a las organizaciones que quieran acceder a los derechos de la oposición, desde la regulación de esta figura, a que la ejerzan de manera responsable y se cumpla con los objetivos de la misma en una democracia, como fue descrito en el primer capítulo de este documento.

En tal sentido, frente a problemas de transfuguismo político e indisciplina partidista que se expusieron, la solución pasa por el fortalecimiento de los partidos políticos como unidad, a través del régimen de bancadas en corporaciones públicas y figuras como la prohibición de doble militancia (ya prevista). Además, en relación con el ejercicio de la oposición, proponemos las siguientes medidas de regulación:



## Organizaciones políticas deben declararse formalmente en oposición

Se debe crear un mecanismo de declaración formal de oposición frente a la corporación pública en el marco en el que se ejercerá la misma, así como ante la autoridad electoral. Esta declaratoria puede ser para proclamarse como oposición, pero también para manifestar su retiro de la misma, en los casos en los que como colectividad ya no se desea ser parte de la oposición. En el marco de la declaración, cada organización política debe especificar a qué gobierno hace oposición, si es a nivel nacional o a nivel territorial.

En sus estatutos, las organizaciones políticas deben prever mecanismos de decisión colectiva para declararse en oposición, se debe regular si dicha declaración se hace a nivel local y/o a nivel nacional. Para casos en los que un integrante de un partido de oposición desee ser parte del Ejecutivo, es importante que éste renuncie previamente a la colectividad.

Es fundamental analizar los supuestos en que los partidos del orden nacional deben especificar si se declaran en oposición a gobiernos locales. Ahora, en relación con los que ejerzan oposición a un gobierno local avalado por un partido determinado, no puede entenderse que el partido de oposición ejerce oposición al otro a nivel nacional.

Se deben imponer restricciones a la declaratoria para los partidos que a nivel territorial son parte de coaliciones para cargos uninominales, es decir, que no podrá declararse en oposición un partido que haya sido parte de la coalición partidista que avaló al gobernante elegido a nivel local.



# KASPaper

## **El ejercicio de oposición debe ser crítico y propositivo**

El ejercicio de los derechos de oposición supone el cumplimiento de su finalidad de crítica, fiscalización y generación de alternativas al gobierno, por lo que es indispensable que las organizaciones políticas ejerzan estos derechos cumpliendo con tales funciones. Este ejercicio se debe reflejar en actividades de publicidad de su gestión.

## **Publicidad de la gestión de las organizaciones de oposición**

Es necesario que en el marco de los derechos de la oposición se prevean espacios de divulgación de la gestión de las organizaciones de oposición en medios de comunicación del Estado y demás espacios de divulgación previstos para los partidos políticos.



## Referencias bibliográficas

- Asamblea de la República Portuguesa. (1998). *Estatuto de Derechos de la Oposición. Ley 24 del 26 de mayo de 1998*.
- Barrientos, F. (2015). La oposición política: notas para una discusión teórica. *Debates*.
- Base de Datos Políticos de las Américas. (2001). *Colombia: 1970-1998 Legislative Elections*. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Obtenido de: [http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/legis70\\_98.html](http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/legis70_98.html).
- BBC Mundo. (9 de mayo de 2015). *Qué es el "gabinete en la sombra" y cómo fortalece a la oposición en Reino Unido*. Obtenido de: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150504\\_elecciones\\_uk\\_gabinete\\_sombra\\_ch](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150504_elecciones_uk_gabinete_sombra_ch).
- Bobbio, N. (1988). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI Editores.
- Boudon, L. (Enero de 2001). Colombia's M-19 Democratic Alliance: A Case Study in New-Party Self-Destruction. *Latin American Perspectives*, 28 (1), 73-92.
- Brazier, R. (1999). Constitutional Practice: The foundations of British Government. En M. Dunkin y O. Gay (21 de junio de 2016), *Her Majesty's Opposition* (pp. 160-182). Standard Note: SN/PC/3910. 2006. Parliament and Constitution Centre. Obtenido de: <http://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20090210085643/http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-03910.pdf>.
- Caracol Radio. (25 de abril de 2016). "Clara López no debería aceptarle el Ministerio a Santos": Robledo. Obtenido de: [http://caracol.com.co/radio/2016/04/25/politica/1461619946\\_281593.html](http://caracol.com.co/radio/2016/04/25/politica/1461619946_281593.html).
- Carroll, L. A. (2015). *Democratización violenta. Movimientos sociales, élites y política en Urabá, el Caguán y Arauca*. Bogotá: Editorial Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales.
- Castro Daza, D. (2013). *Análisis de la postura de la oposición política respecto a la discusión del Estatuto de la Oposición en Colombia. Estudio de caso: Polo Democrático Alternativo (2006-2012)*. Proyecto presentado como requisito parcial para optar al título de politólogo en la Facultad de Ciencia Política y Gobierno. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Centro de Memoria, Paz y Reconciliación. (2015). *El 2 de julio de 1962 cayó asesinado el primer parlamentario de la izquierda*. Obtenido de: <http://centromemoria.gov.co/el-2-de-julio-de-1962-cayo-asesinado-el-primer-parlamentario-de-la-izquierda/>.
- Cepeda, I. (12 de septiembre de 2006). Genocidio político: el caso de la unión patriótica en Colombia. *Desaparecidos.org*. Obtenido de: <http://www.desaparecidos.org/colombia/fmcepeda/genocidio-up/cepeda.html>
- Congreso de la República. (1992). *Ley 5*.



Congreso de la República. (1994). *Ley 130*.

Congreso de la República. (2003). *Acto Legislativo 01*.

Congreso de la República. (2004). *Ley 996*.

Congreso de la República. (2015). *Acto Legislativo 02*.

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2009). *Proceso Nro. 11001-03-28-000-2008-00024-00 del 28 de agosto de 2009*.

Corte Constitucional. (1994). *Sentencia C-089*.

Corte Constitucional. (2011). *Sentencia C-122*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *Sentencia de 26 de mayo de 2010, caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*.

Cuervo, J. I. (10 de octubre de 2010). Oposición en tiempos de unidad nacional. *Congreso Visible*. Obtenido de: <http://www.congresovisible.org/agora/post/oposicion-en-tiempos-de-unidad-nacional/372/>.

Dahl, R. (1966). *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.

Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

Dalla Via, A. R. (2012). *Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Obtenido de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30080.pdf>.

Durkin, M y O. Gay. (21 de junio de 2006). *Her Majesty's Opposition*. Standard Note: SN/PC/3910. 2006.

Parliament and Constitution Centre. Obtenido de: <http://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20090210085643/http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-03910.pdf>.

El Espectador. (10 de agosto de 2014). *Los argumentos del Polo para ser oposición*. Obtenido de: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/los-argumentos-del-polo-ser-oposicion-articulo-509463>.

El Tiempo. (15 de marzo de 1994). *La AD M-19 se hizo el Hara-Kiri*. Obtenido de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-74766>.

El Tiempo. (12 de agosto de 1996). *Una curul, el florero de Lorente*. Obtenido de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-467311>.

El Tiempo. (19 de junio de 2005). *La oposición liberal*. Obtenido de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1956387>.

Flórez Henao, J. (2008). 16 años de la circunscripción nacional para Senado en Colombia: ¿dónde está el espacio de representación nacional? *Desafíos*, 18, 243-285.

García Villegas, M. (2010). *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.

González Navarro, M., López Gutierrez, C., Carreon Borja, A. (1994). La oposición política en México: sus representaciones sociales. *Revista Polis Estudios Teóricos, Urbanorurales y Político Electorales*.





- González Penagos, J. (9 de agosto de 2014). 20 años del asesinato del último congresista de la Unión Patriótica. *El Espectador*. Obtenido de: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/20-anos-del-asesinato-del-ultimo-congresista-de-union-p-articulo-509551>.
- Guarín, R. (2005). *Colombia: democracia Incompleta. Introducción a la oposición política*. Bogotá: PNUD, ONU, Organización Nacional Electoral.
- Guarín, R. (2006). *Oposición, competencia electoral y reformas para la paz en Colombia; desafíos*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Gutiérrez Sanín, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia (1958-2002)*. Bogotá: Norma.
- Helms, L. (2008). Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives. *The Journal of Legislative Studies*, 14. Obtenido de: <http://www.tandfonline.com/toc/fjls20/14/1-2?nav=toclist>.
- La Silla Vacía. (15 de junio de 2015). *El uribismo en el Capitolio: la oposición sin debates memorables ni leyes*. Obtenido de: <http://lasillavacia.com/historia/balance-congreso-50555>.
- Leal Buitrago, F. (1973). *Estudio del comportamiento legislativo en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- León Palacios, P. (2012). *La ambivalente relación entre el M-19 y la Anapo*. México D.F.: Colegio de México. Obtenido de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/36606/1/37479-166047-1-PB.pdf>.
- López, C. (2016). *Proyecto de Ley No. \_\_ de 2016 "por medio de la cual se modifica el procedimiento para discutir el proyecto del Presupuesto General de la Nación"*. Obtenido en: [http://www.claudia-lopez.com/congresistas-de-diversos-partidos-radican-proyecto-antimermelada/pl\\_antimermelada\\_paradicar/](http://www.claudia-lopez.com/congresistas-de-diversos-partidos-radican-proyecto-antimermelada/pl_antimermelada_paradicar/).
- MOIR. (1973). *El frente electoral de izquierda*. Obtenido de: <http://www.moir.org.co/el-frente-electoral-de-izquierda.html>.
- Pasquino, G. (1998). *La oposición*. España: Alianza Editorial.
- Patarroyo, A. (4 de junio de 2005). *El Polo Democrático Independiente – PDI como partido de oposición en el Congreso de la República frente al gobierno de Álvaro Uribe Vélez julio 2002 a diciembre 2004*. Obtenido de: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis23.pdf>.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2014). *Elecciones legislativas y presidenciales de Colombia*. Obtenido de: [http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Resultados\\_de\\_las\\_Elecciones\\_Legislativas\\_y\\_Presidenciales\\_Colombia\\_2014.pdf](http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Resultados_de_las_Elecciones_Legislativas_y_Presidenciales_Colombia_2014.pdf).
- Revelo, J. (8 de septiembre de 2014). El Consejo Nacional Electoral: peligro para la democracia. *Razón Pública*. Obtenido de: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7869-el-consejo-nacional-electoral-peligro-para-la-democracia.html>.
- Robledo, J. E. (21 de julio de 2010). *Por qué el Polo se declara oposición a Juan Manuel Santos*. Obtenido de: <http://www.senado.gov.co/historia/item/5548-por-qu%C3%A9-el-polo-se-declara-oposici%C3%B3n-a-juan-manuel-santos>.



Rodríguez, D. A. (2011). *Ejercicio institucionalizado de la oposición política en el presidencialismo colombiano. Elementos para el debate desde el derecho comparado*. Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título Magister en Derecho. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, Ciencias políticas y Sociales.

Sánchez, E., Sánchez, C. y otros. (Julio de 2015). La participación de grupos minoritarios en Colombia. En *VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sartori, G. (1966). *Opposition and Control: Problems and Prospects. Government and Opposition*, 1.

Semana. (28 de septiembre de 1998). *Alianza, pero no tanto*. Obtenido de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/alianza-pero-no-tanto/37156-3>.

Semana. (20 de junio de 2006). *El cuatrienio 2002-2006: ¿preludio a un régimen de bancadas?* Obtenido de: <http://www.semana.com/on-line/articulo/el-cuatrienio-2002-2006-preludio-regimen-bancadas/79513-3>.

Serra Rojas, A. (1999). *Diccionario de Ciencia Política*, tomo II. México D.F.: Facultad de Derecho UNAM, Fondo de Cultura Económica.



