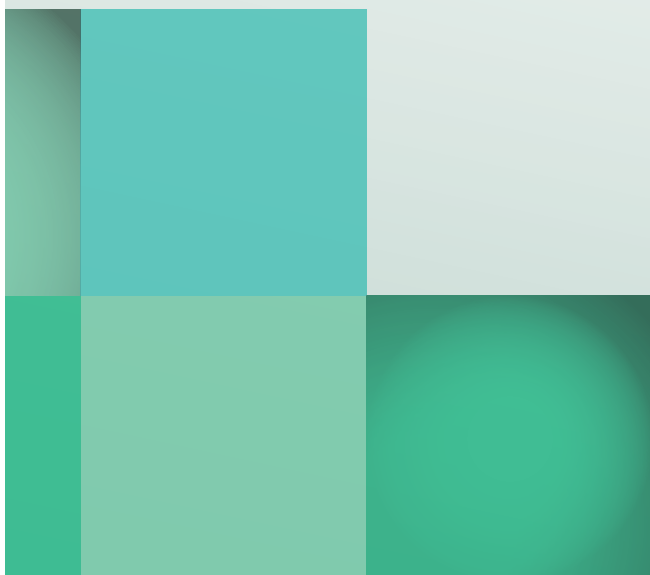


# Oposición Política en Colombia

Completar la Democracia y Garantizar la Paz

Juan Fernando Londoño O.







# Oposición Política en Colombia

Completar la Democracia y Garantizar la Paz

**Juan Fernando Londoño O.**

Londoño Osorio, Juan Fernando  
Oposición Política en Colombia: Completar la Democracia y  
Garantizar la Paz. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado  
Civil, Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales  
(CEDAE) y Centro de Análisis y Asuntos Públicos (CAAP), 2016.

187 páginas; 16.5x23.5 cm.

ISBN 978-958-59252-1-2

Democracia/ Colombia- Oposición Política/ Teoría Política/  
Estatuto de Oposición

Diciembre de 2016

Primera edición: Bogotá D.C., diciembre de 2016

ISBN 978-958-59252-1-2

© Registraduría Nacional del Estado Civil  
© Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE)  
© Centro de Análisis y Asuntos Públicos (CAAP)

Diagramación y diseño de cubierta: Nuevas Ediciones S.A.S.  
Impresión: Nuevas Ediciones S.A.S

Impreso y hecho en Colombia.  
Printed and made in Colombia

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el  
permiso previo por escrito de la editorial y su expresa autorización.



JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA  
Registrador Nacional del Estado Civil

ORLANDO BELTRÁN CAMACHO  
Secretario General

CARLOS ANTONIO CORONEL HERNANDEZ  
Registrador Delegado en lo Electoral

AURA XIMENA OSORIO TORRES  
Coordinadora Grupo de Trabajo CEDAE



JUAN FERNANDO LONDOÑO OSORIO  
Autor  
Investigador principal

JEFFERSON JOSÉ CRUZ MEDINA  
Investigador

LINA VANESSA GUAVITA VANEGAS  
Investigadora

PAULA NÚÑEZ ORTIZ  
Investigadora

JUAN DAVID SANTAMARÍA MARÍN  
Investigador

AURA XIMENA OSORIO TORRES  
Coordinadora Grupo de Trabajo CEDAE

MARIA CRISTINA MANZANO NOGUERA  
JOSÉ ARTURO PEDROZA MORENO  
YORDI ANDRES OVIEDO REINA  
CAROLINA BARRIOS CUELLAR  
GERARDO ANDRES SANABRIA MUÑOZ  
CARLOS JOSE SANDOVAL GONZÁLEZ  
ANGELICA ROCIO MAYORQUIN TOVAR  
Grupo de Trabajo CEDAE

Bogotá, Colombia, 2016

Las opiniones y afirmaciones contenidas en el presente libro son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen ni al Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales ni a la Registradora Nacional del Estado Civil.



*Para mi esposa y mi hijo, por su amor y su  
comprensión pese a la distancia.*

*Para Humberto de la Calle, Sergio Jaramillo, Frank  
Pearl, el General (r) Oscar Naranjo, el General  
(r) Jorge Enrique Mora y al equipo negociador del  
Gobierno Nacional, por comprender que la democracia  
y la paz van de la mano en Colombia y por abrir la  
puerta para completar la democracia.*





## Contenido

<b>Presentación</b>	<b>13</b>
<b>Introducción al estudio de la oposición política</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO I EL CONCEPTO DE OPOSICIÓN POLÍTICA</b>	<b>23</b>
1. La teoría de la oposición política	26
1.1. Robert Dahl: el concepto de oposición política	26
1.2. Inonescu y Madariaga: la oposición política como institución para la solución de conflictos	29
1.3. Giovanni Sartori: oposición sistémica y antisistémica	30
1.4. Juan Linz: oposición leal, semileal y desleal	32
1.5. Jean Blondel: oposición en el Regimen	35
1.6. Gianfranco Pasquino: oposición para enfrentar el régimen	36
1.7. Adam Przeworski: oposición institucionalizada	38
2. Los principales diseños institucionales de la oposición política.	41
3. Nuevas perspectivas sobre el concepto de la oposición política en las democracias contemporáneas	44
3.1. El problema de los actores	45
3.2. El problema de los repertorios	48
3.3. El problema de los espacios	49
Conclusiones	49
<b>CAPÍTULO II. LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN COLOMBIA</b>	<b>51</b>
1. Una mirada comparada	52
2. Un repaso histórico.	55
2.1. La violencia política	55
2.2. El Frente Nacional	58
2.3. El régimen Post Frente Nacionalista	69

3. La Colombia posfrentenacionalista	71
3.1. Los gobiernos posfrentenacionalistas (una mirada a la oposición desde arriba)	72
3.2. Las garantías y la protección de los derechos (una mirada a la oposición desde abajo)	85
3.2.1. Garantías para la Oposición Política.	85
3.2.2. Garantías para la Libertad de Expresión	87
3.2.3. Garantías para la Asociación sindical	89
3.2.4. Garantías para los Movimientos Sociales	92

### **CAPÍTULO III. ANÁLISIS DEL ESTATUTO PARA LA OPOSICIÓN: TRAYECTORIA Y CONTENIDOS**

1. Estatuto para la oposición	100
2. Constitución de 1991, reconocimiento a la Oposición	106
3. Iniciativas del Estatuto de Oposición en Colombia	109
3.1. Matriz comparativa de proyectos de Estatuto para la Oposición	111
4. Análisis Comparativo	132
4.1. ¿Cómo se define la oposición en los proyectos de ley?	132
4.2. Beneficiarios de los Proyectos de Ley sobre el Estatuto para la Oposición	133
4.3. Derechos y Garantías para la Oposición	134
4.3.1. Derecho a la información	134
4.3.2. Derecho de uso de medios de comunicación social del Estado	135
4.3.3. Derecho a la participación de los organismos estatales	136
4.3.4. Derechos de Participación.	137
4.3.5. Derecho de Consulta previa y Derecho de Colaboración y Consulta Legislativa	137
4.3.6. Derecho de réplica	138
4.3.7. Derecho a la participación en los organismos electorales	139
4.3.8. Derechos parlamentarios	139
4.3.9. Derecho de oposición a nivel local y Regional	140
5. Línea Jurisprudencial de la Oposición Política en Colombia	140
5.1. Línea jurisprudencial sobre estatuto de oposición: Corte Constitucional	141

5.2. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre garantías a la oposición	147
5.3. Jurisprudencia internacional sobre garantías a la Oposición	150
<b>CAPÍTULO IV. REFLEXIONES FINALES: Completar la democracia con garantías para la oposición</b>	<b>155</b>
1. La democracia incompleta en Colombia	157
1.1. Consociacionalismo, cooptación y acuerdos de elites	157
1.2. La contra cara: represión para los excluidos	159
2. ¿El Estatuto de la Oposición es la solución?	168
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>175</b>

## Índice de Figuras.

Figura 1. The growth of democracy in the world, 1974- 2014 (all states)	16
Figura 2. Oposiciones partidistas sistémicas y antisistémicas.	32
Figura 3. Ciclos de cambio político en América Latina	53
Figura 4. Porcentaje de Participación Electoral (1958-1982).	60
Figura 5. Participación electoral MRL	63
Figura 6. Votaciones ANAPO	64
Figura 7. Ataques letales contra la población durante el Frente Nacional.	67
Figura 8. Votación Asambleas Frente Democrático-UP 1984-1997	79
Figura 9. Desempeño electoral de los partidos políticos de izquierda en Colombia. Elecciones presidenciales 1974- 2014.	80
Figura 10. Desempeño electoral de los partidos políticos de izquierda en Colombia. Elecciones parlamentarias 1974-2014	82
Figura 11. Cantidad de víctimas UP (1984-1997)	86
Figura 12. Línea de número de asesinatos cometidos contra periodistas en Colombia, por años. Periodo Informe CNMH (diciembre 1977 a agosto 2015)	88
Figura 13. Homicidios a Sindicalistas 1988-2010	90
Figura 14. Homicidios a Sindicalistas por Departamento 1988-2010	91
Figura 15. Gini Colombia - América Latina (1929-1991)	94

Figura 16. Gini Colombia - América Latina (1997-2014)	95
Figura 17. Actores más visibles entre 1958- 1990	95
Figura 18. Violación de los Derechos Humanos de Los Campesinos (1988-2012)	96
Figura 19. Número de líderes sociales y políticos, periodistas y sindicalistas asesinados entre 1978-2016	97
Figura 20. Civiles y combatientes muertos (1958-2012)	160
Figura 21. Evolución de la tasa de homicidio en Colombia y América Latina	161
Figura 22. Freedom from Political Killing	162
Figura 23. Freedom of association index	163
Figura 24. Election Government Intimidation	164
Figura 25. Election Other Electoral Violence	166
Figura 26. Civil Social Organization Repression	167
Figura 27. Gasto Publico Defensa y Justicia (1960-2015)	171

## Índice de Tablas

Tabla 1. Clasificación de los regímenes electorales en Colombia 1900-2000	54
Tabla 2. Composición de los Gabinetes Ministeriales en Colombia 1974-2018	78
Tabla 3. Datos porcentuales sobre desempeño electoral de los partidos políticos de izquierda en Colombia. Elecciones presidenciales 1974-2014	81
Tabla 4. Modalidades de movilización social en Colombia 1975-2013	93
Tabla 5. Leyes de Oposición en África	104
Tabla 6. Regulación del Ejercicio de la Oposición en la Constitución de 1991	107
Tabla 7. Proyectos de Ley de Estatuto de Oposición en Colombia	110
Tabla 8. Matriz Comparativa de Estatutos de Oposición	111

## Presentación

Dentro de sus funciones constitucionales y legales, a la Registraduría Nacional del Estado Civil le corresponde adelantar las tareas de identificación de los colombianos y la dirección y organización de las elecciones, atribuciones que conllevan la esencia misma de la democracia, pues implica el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, entre ellos la garantía del derecho a la identidad de los colombianos y la realización del derecho de elegir y ser elegido. En esta virtud, la Registraduría Nacional del Estado Civil debe contar con los instrumentos y medios que le permitan cumplir eficazmente sus atribuciones. Conscientes de esa situación, en el año 2007 creamos el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE).

Con la creación de este Centro de Estudios, la Registraduría Nacional ha buscado de forma metódica y continua el mantenimiento de la información actualizada sobre los procedimientos y cambios legales, jurisprudenciales, doctrinarios y culturales que se den en materia electoral, identificación y registro civil, para generar espacios de investigación y su divulgación en beneficio de los colombianos. En desarrollo de esta importante misión, el CEDAE, con el concurso de universidades y reconocidos doctrinantes, ha adelantado variados estudios y análisis de reconocido valor para la democracia en Colombia.

Nos complace presentar esta nueva publicación del CEDAE sobre el tema de la oposición política en Colombia, a cargo de Juan Fernando Londoño, gran conocedor de la materia. En calidad de viceministro del interior, tuvo a su cargo la negociación de la última propuesta de Estatuto de oposición oficialmente conocida, así como la asesoría al equipo del gobierno en la negociación de paz (2012-2016) en relación con el punto dos de participación política en La Habana.

El libro que hoy entregamos a la opinión pública realiza una investigación sobre la oposición política. Inicia con una amplia revisión sobre el concepto de oposición en la literatura clásica en Ciencia Política, con el fin de realizar un profundo acercamiento teórico del mismo. Luego, el autor aborda la situación

de la oposición política en Colombia a partir del Frente Nacional, momento de recuperación de nuestra democracia y hecho fundacional del régimen político colombiano. La lectura que el investigador Londoño hace de este momento histórico y sus implicaciones, seguramente abrirá polémica, pero eso es parte de la labor intelectual y académica propia de estos propósitos, generar debate y nuevas perspectivas de comprensión de la realidad. El análisis continúa con una revisión de la legislación comparada de las propuestas de regulación del Estatuto de la Oposición y la línea jurisprudencial del mismo en Colombia. Finalmente, el autor nos entrega unas reflexiones sobre el concepto de garantías para la oposición y retoma los planteamientos iniciales, en el sentido de que es necesario reconocer la centralidad de los partidos para el funcionamiento de la oposición en la democracia.

Con todo, resulta oportuno expresar que en las condiciones actuales resulta necesario reconocer que el ejercicio de la oposición no sólo se encuentra en el seno del Congreso de la República, Asambleas y Concejos, sino en todos los diferentes ámbitos de la sociedad, y particularmente tanto en escenarios públicos con los movimientos sociales y en vida diaria, como también ahora en las redes sociales.

Esperamos que esta publicación resulte muy útil en la construcción de un nuevo estatuto de oposición en el curso de la tarea de construcción de paz que se avecina. Las negociaciones de La Habana reiteraron la importancia de contar con un Estatuto de la Oposición, de acuerdo con la disposición consagrada desde la Constitución de 1991, y con seguridad este texto ayudará a enriquecer esa discusión.

Desde la Registraduría Nacional seguiremos aportando en la edificación de la paz que nos espera, con publicaciones como ésta y además con los diferentes proyectos del programa “Todos somos Democracia”, como el Gobierno Juvenil, el Museo Itinerante, los libros infantiles, entre otros.

Así, el trabajo que hemos venido adelantando en materia de educación para la democracia, y por sobre todo nuestra labor para organizar unas elecciones transparentes y con plenas garantías, resulta nuestra contribución a este proceso de consolidar la democracia en Colombia una vez superado el conflicto armado que hemos padecido.

**Juan Carlos Galindo Vácha**

Registrador Nacional del Estado Civil

## Introducción al estudio de la oposición política

Únicamente los sistemas democráticos tienen como característica la existencia de la oposición. Incluso puede decirse que el grado de calidad de la democracia está asociado a las garantías que tienen los opositores para ejercer la crítica al gobierno y competir para acceder al poder en forma pacífica. La democracia implica entonces que los opositores puedan reemplazar al gobierno y que se conforme una nueva oposición con oportunidades para volver al poder.

Cuando las democracias no tienen, o dejan de dar garantías a sus opositores, pero conservan ciertos aspectos, como la existencia de elecciones, nos encontramos ante un fenómeno que ha sido calificado como “democracias iliberales” (Zakaria, 2007) y que se ha extendido recientemente en países como Rusia, Turquía y, mucho más cerca, la actual Venezuela del Presidente Nicolás Maduro. Los gobiernos de estos países accedieron al poder luego de un proceso electoral, probablemente con el apoyo de las mayorías. Sin embargo, en el ejercicio del poder de Estado, se les niegan las garantías básicas a los opositores para poder criticar al gobernante y, especialmente, para competir y convertirse en gobierno en el futuro. Cuando las garantías para competir se pervierten o se destruyen, se puede calificar a estos países como regímenes electorales autoritarios (Schedler, 2016).

La presencia extendida de gobiernos electos que no permiten la oposición o la socavan, ha suscitado el debate sobre el hecho de que, luego de las más recientes olas democratizadoras, estamos frente a un fenómeno de declive, retroceso o estancamiento de la evolución democrática en el mundo. Quizás la calificación más apropiada la ha elaborado Larry Diamond al señalar que se trata de un fenómeno de recesión democrática, pues al igual que en los ciclos económicos caracterizados por períodos de expansión y luego contracción, parece que la evolución política internacional ha entrado en una etapa de estancamiento, pero no de clara involución (Diamond, 2015). En el siguiente gráfico (Figura 1) se observa la evolución de los países democráticos, así como



su reciente estancamiento. Se diferencia los regímenes de democracias electorales y los regímenes de democracias liberales, los cuales siempre han sido menores.

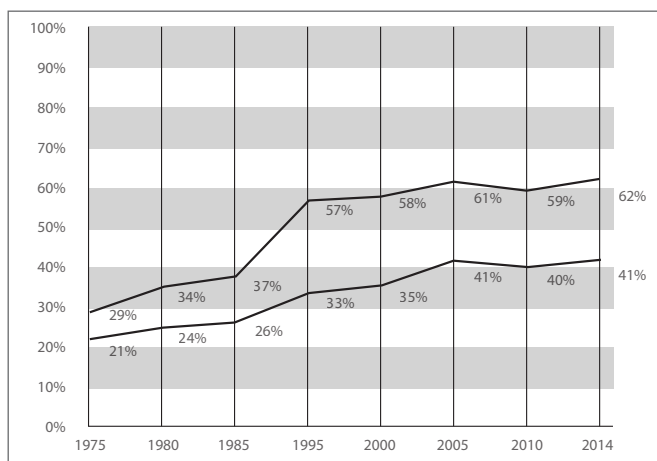


Figura 1. The growth of democracy in the world, 1974- 2014 (all states)

Fuente: Con base en Diamond, 2015, p. 78.

Estas violaciones y restricciones sistemáticas a los derechos de quienes no concuerdan con la visión del gobierno, han puesto en el centro de los debates políticos el elemento de la presencia de la oposición como inherente al ejercicio democrático. El crecimiento de las democracias iliberales y de los autoritarismos electorales ha recuperado el debate sobre el valor de la oposición política como parte de las condiciones que definen la democracia. Pero no hay que perder la perspectiva histórica, y por ello resulta necesario recordar que otros sistemas políticos nunca han permitido la oposición, no sólo no la reconocen, sino que la castigan duramente, incluso con la persecución, el acoso, la prisión y hasta la muerte.

Las dictaduras de todo tipo han ejercido –de forma connatural a su forma de gobernar– la opresión y la persecución de todos aquellos que los critican, e incluso, de aquellos que se atreven a disentir sobre el tratamiento que se da a quienes critican. En la historia se presentan muchos casos en los que este tratamiento a la oposición ha derivado en exterminios masivos de millones de los propios ciudadanos, tal como ocurrió en la China de Mao, de quien se calcula llevo a la muerte a 65 millones de chinos, o en la Rusia de Stalin, con cerca de 20 millones. Y para no ir tan lejos ni en el tiempo, ni en el espacio geográfico, recordemos la persecución y asesinato de opositores durante las dictaduras militares latinoamericanas, como las del Cono Sur, o lo que ocurrió durante el gobierno de la revolución cubana.

Vale la pena recordar que la democracia como forma de gobierno es reciente en la historia de la humanidad y que la mayor parte de los países se han dirigido por gobiernos de tipo autocrático con diferentes expresiones en el grado de autoritarismo y represión con que ejercen el poder. En este tipo de gobiernos no sólo no había garantías o derechos para quienes criticaban al gobernante, sino que la posibilidad de llegar al poder algún día tampoco existía, pues la sucesión estaba destinada para el linaje del gobernante o para algún mecanismo de selección del sucesor. En estos casos, la única forma de reemplazar al gobernante era mediante la revolución, así que esta fue la manera más usada para un cambio de gobierno; además de las propias conjuras al interior del gobierno, como los complots familiares y acciones similares que usualmente envolvían algún tipo de uso de la violencia.

La aparición de la democracia tiene mucho que ver con la decisión de evitar el continuo uso de la violencia para poder acceder al poder o demandar cambios en el comportamiento de los gobiernos. El surgimiento de la democracia contemporánea en Inglaterra, Estados Unidos y posteriormente en Francia obedeció al triunfo de revoluciones que decidieron por primera vez cambiar no sólo al gobierno, sino la forma cómo se ejercía el gobierno.

En Inglaterra, el proceso de cambio fue sucesivo y gradual mediante la adopción de un sistema de mecanismos, para limitar el carácter despótico de la Monarquía, que se originó con la aprobación de la **Carta Magna** (1215). La evolución inglesa estableció primero límites al poder del Monarca y por primera vez reconoció derechos a los súbditos y protección frente a la arbitrariedad. Posteriormente, se creó un sistema de representación de intereses como nueva forma de limitar el poder del monarca y obligarlo a consultar (aunque no a todos sus súbditos, sino a aquellos con poder militar y financiero) dando origen así a los parlamentos como expresión de la voluntad popular reconocido mediante el **Bill of Rights** (1689).

Por otro lado, en el caso de los Estados Unidos, la guerra de independencia llevó a la invención de una forma de gobierno que recogió la evolución política inglesa pero eliminó la monarquía. En su lugar estableció por primera vez la división del poder en 3 ramas y diseñó un poder ejecutivo electo popularmente en elecciones que se llevarían a cabo cada 4 años. En cuanto a Francia, la construcción de una forma alternativa de ejercicio de gobierno no se produjo en forma evolutiva, como en el caso inglés, sino en forma abrupta con el triunfo de la Revolución de 1789. Allí emerge la idea de la soberanía popular

que va a convertirse en la base de una nueva forma de entender la legitimidad del poder político, pues en adelante la fuente del poder serán los ciudadanos y no los gobernantes (Hobson, 2015).

Lo que llama la atención es que ni siquiera en estos casos la oposición se concebía como algo natural o deseable. En el caso inglés los parlamentarios que criticaban la corona podían ser llevados a la cárcel, lo que produjo la institucionalización de la inmunidad parlamentaria con el fin de que los miembros del órgano representativo pudieran expresar libremente sus opiniones, incluso sin tener que responder por los contenidos de sus afirmaciones, un privilegio que sólo se concede a los miembros del congreso en un Estado de Derecho (Rose and Murray, 2016).

En el caso norteamericano, existía una visión de rechazo a la existencia de los partidos o facciones (Hofstadter, 1969), que llevo incluso a que el primer diseño institucional de ese país estableciera que la Presidencia sería ejercida por el ganador de los votos de los colegios electorales, y que la Vicepresidencia fuese para el segundo en votos, esto es, para el directo competidor del Presidente. Incluso después de la eliminación de dicha cláusula, el sistema político llevaba al establecimiento de largas hegemonías partidistas (aunque sin persecución de los opositores) y recién a mitad del siglo 20 el sistema político norteamericano ha generado un sistema de alternancias recurrentes.

En cuanto al sistema francés, la Revolución que depuso al Monarca Luis XVI no sólo cortó la cabeza del Rey y su familia, sino la de miles que discreparon con la concepción de la República que habían impuesto los revolucionarios y casi todos sus principales líderes terminaron guillotizados durante el denominado “Régimen del terror”. La Revolución daría paso al Imperio de Napoleón Bonaparte y luego de su caída la democracia tardaría en asentarse (Hobson, 2015).

La evolución del sistema de gobierno que se basaba en la soberanía popular fue larga y culminó con las modernas democracias representativas. Estas formas de gobierno se basan en procesos electorales con amplia participación de los ciudadanos, pero la aparición de las mismas se dio como consecuencia de las luchas populares para conseguir el sufragio universal y la última escala de esa evolución se consiguió con el voto para las mujeres en diferentes momentos del siglo XX. Solamente cuando se incorporó el voto femenino, las democracias realmente lograron el sufragio universal que habían prometido desde los primeros tiempos (Tilly, 2010).

Este recuento permite ilustrar no sólo cuan recientes son las democracias políticas, sino que la existencia y reconocimiento de la oposición sólo ocurre posteriormente y más bien cuando se encuentran suficientemente consolidadas (Diamond, 2016). Por esta razón, Robert Dahl, politólogo norteamericano y padre de los estudios de oposición política, señaló en su estudio seminal del año de 1966 que: “No debe resultar entonces sorprendente de los 113 miembros de Naciones Unidas en 1964, solo cerca de 30 tienen sistemas políticos en los cuales la oposición completamente legal de partidos políticos organizados ha existido en la década precedente” (Dahl, 1966, xiii. Traducción propia).

En sus análisis sobre las características de la democracia, Dahl señaló que de las tres instituciones fundamentales para la existencia de la democracia:

- i) el derecho a participar en las decisiones gubernamentales mediante el voto popular.
- ii) el derecho a ser representado políticamente.
- iii) el derecho de una oposición organizada a apelar al apoyo electoral contra el gobierno y en el congreso (Dahl, 1966), ésta última es la más reciente en su aparición y desarrollo.

Así pues, el asentamiento de la oposición como forma de control del poder y como característica exclusiva de los regímenes democráticos ha sido fruto de la evolución propia de los sistemas políticos occidentales, y pese a que hoy goza de amplio reconocimiento su asentamiento no es ni muchos menos un fenómeno natural o fácilmente aceptado. En este sentido y como se podrá observar en el presente análisis, Colombia no es ninguna excepción, y más bien refleja adecuadamente las tensiones de las democracias en proceso de formación.

## EL ESTUDIO DE LA OPOSICIÓN

El ejercicio institucionalizado de la oposición es un fenómeno reciente en la evolución de las democracias, y como consecuencia de ello, su estudio es relativamente reciente también, dado que los primeros análisis del tema, impulsados como ya lo mencionamos por el distinguido teórico de la democracia Robert Dahl, datan de la década de los sesenta. Lo curioso del caso es que dicho tipo de estudios no proliferaron tanto, pues quedaron subsumidos en dos temas mucho más ligados al ejercicio del poder: la actuación de los gobiernos y la acción de los partidos políticos.

La razón para esta extraña situación proviene probablemente del hecho de que la ciencia política estudia el ejercicio del poder y sus formas, por lo tanto, los estudios se centran en quien tiene el poder, esto es en los gobiernos, y no en quien no lo tiene, la oposición. El estudio de la oposición entonces está circunscrito al estudio de los partidos políticos y dentro de ellos a aquellos en ejercicio de la oposición. La oposición per se, su naturaleza y sus características ha sido un tema menor en la investigación en la ciencia política. En gran parte porque en lugar de considerarse una institución se le observa como una situación, esto es, la oposición no es algo que exista por sí mismo, sino que se deriva de la acción de un sujeto político en un momento determinado.

Así pues, el objetivo de la presente investigación será el de revisar el panorama conceptual existente sobre la oposición política con el fin de ubicar dicha categoría en relación con la situación política actual de Colombia y especialmente de cara a la discusión del Estatuto de la Oposición que tendrá lugar en el marco de la implementación de los Acuerdos de paz entre el gobierno de Colombia y la guerrilla de las Farc. Para ello, el contenido de la investigación arrancará con una revisión de la conceptualización del ejercicio de la oposición. Luego entrará a ocuparse del problema de la oposición política en Colombia para entender su relevancia para los desafíos de la democracia en nuestro país. En un tercer momento se revisarán los esfuerzos de regulación del tema, dados los reiterados e infructuosos esfuerzos de sacar adelante la ley que de vida al precepto constitucional de expedir un estatuto de la oposición. Además, allí mismo se realiza un análisis jurídico sobre el estatuto y sobre el derecho a la oposición. Finalmente, se hará una reflexión sobre todos estos aspectos de cara a ofrecer claves para establecer un sistema de garantías para el ejercicio de la oposición política en Colombia.

En un primer momento, el Capítulo primero de la presente investigación establecerá un estado del arte de la teoría sobre el concepto de oposición política. Tal como se verá, las concepciones clásicas siguen teniendo un gran valor y marcan los elementos básicos para la comprensión de la oposición política, pero carecen de la especificidad que se necesita para entender el fenómeno de la oposición en las democracias presidencialistas latinoamericanas, donde los parlamentos no poseen el poder ni la estructura institucional con que cuentan en las democracias parlamentarias o en Estados Unidos. Este hecho por si solo amerita una reflexión propia en el ámbito latinoamericano, pero a ello hay que agregar elementos de la evolución específica y las características actuales de la democracia.

El ejercicio de la oposición política debe entenderse como el punto culminante de la evolución de controles sobre el ejercicio del gobierno que se ha construido en las democracias occidentales. Pero para alcanzar esa etapa de la vida democrática resulta fundamental reconocer que dicha forma de control no solo se asienta sino que requiere de las formas previas, en especial de una justicia independiente para controlar al poder. En este sentido, conviene resaltar que la labor de control judicial del poder tiene un ámbito específico determinado por la protección del Estado de derecho (principio de legalidad) y la vigencia de las garantías constitucionales (protección de los derechos humanos). Solo cuando el sistema judicial es independiente se puede convertir en garante de la protección de los derechos de los opositores. Así pues, como se verá más adelante, el ejercicio de la oposición es posible en un entorno institucional que permite el ejercicio de los derechos que le son naturales, a la crítica del poder de gobierno, al planteamiento de alternativas y a competir en condiciones de equidad y transparencia.

En el caso colombiano, el estudio del tema de la oposición política tiene una relevancia especial, dado que el proceso de construcción de la paz que se vive actualmente conlleva la consagración, explícita en los Acuerdos de La Habana, de establecer un sistema más amplio de garantías para el ejercicio de la oposición y superar así limitaciones fundamentales del sistema político. Tal como se verá en el Capítulo segundo de esta investigación, hay un área de la institucionalidad política colombiana en la cual es evidente el déficit democrático, el relacionado con las garantías para el ejercicio de la oposición política.

El reconocimiento de esta situación de deficiencia en la protección de la oposición llevó a que en la Constitución de 1991 se estableciera que el Congreso debía expedir una ley, conocida como Estatuto de la Oposición, con el fin de garantizar la protección de quienes critican al gobierno y quieren convertirse en su alternativa. Pero el fracaso de todos los intentos de sacar adelante dicho Estatuto muestra cuán difícil resulta en la realidad establecer dichas garantías para los opositores. Los distintos proyectos en torno a este tema serán analizados en el Capítulo tercero, junto al análisis legal y jurisprudencial del estatuto y los derechos de la oposición política.

El recorrido conceptual, histórico y práctico conduce a la necesidad de abordar una serie de reflexiones sobre el alcance, los límites, las dificultades y las recomendaciones para comprender y proteger el ejercicio de la oposición en el contexto actual de la vida política colombiana. Por eso, el Capítulo cuarto

se enfocará en exponer algunas de estas situaciones y tratar de elaborar algunos elementos para su análisis y posible relevancia de cara a la construcción de la paz que se deriva de la firma de los Acuerdos entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las Farc.

Luego de todo este recorrido, se espera haber demostrado que las garantías para la oposición se derivan del conjunto de la arquitectura institucional y no de la elaboración de un único cuerpo legal. De hecho, la mayoría de las democracias consolidadas carecen de un “Estatuto” o ley para la oposición, en cambio todo el diseño institucional se construye para permitir el control político y la alternancia. Lo que no quiere decir que en democracias más jóvenes o en transición no tenga sentido elaborar una legislación específica para facilitar la implementación de un esquema de ejercicio garantizado de la oposición.

De igual forma, se aspira que la publicación de este trabajo sea una contribución oportuna para todos aquellos que estarán involucrados en el proceso de poner en marcha una nueva institucionalidad democrática en Colombia. Su publicación coincide justamente con la etapa de inicio de la implementación de los Acuerdos de paz y difícilmente podría resultar más oportuna, y ojalá también útil. Sin duda alguna, el principal problema de nuestra vida política ha sido el ejercicio de la violencia política, y tal como intentaremos mostrar en esta obra, la terminación del conflicto armado interno ofrece una oportunidad tanto para vivir en paz, como para mejorar la calidad de nuestras instituciones y emprender un camino de transformaciones que hagan que la democracia goce de mayor legitimidad y genere los frutos que los colombianos esperan de ella.

Para terminar esta introducción, quiero agradecer la oportunidad brindada por el señor Registrador Nacional, Juan Carlos Galindo, así como al equipo del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) en cabeza de Aura Ximena Osorio. Asimismo, al equipo de trabajo del Centro de Análisis y Asuntos Públicos, especialmente a los investigadores que apoyaron este análisis sobre un tema tan significativo y polémico como el ejercicio de la oposición política, Jefferson Cruz, Lina Guavita, Paula Núñez y Juan Santamaría, así como los valiosos comentarios y aportes de Carlos Andrés Hoyos.

**Juan Fernando Londoño**

Bogotá, 2016.

## CAPÍTULO I

### EL CONCEPTO DE OPOSICIÓN POLÍTICA

Ningún gobierno puede contar con el apoyo de todos los ciudadanos. Esta constatación, realizada por Robert Dahl en uno de sus textos sobre el concepto de oposición política, constituye la aseveración nuclear para entender el fenómeno de la oposición política en las democracias (Dahl, 1973). En efecto, es imposible que todas las personas tengan las mismas opiniones, ideas o intereses sobre los distintos temas que componen la vida pública y que definen la actividad del gobierno. Esta situación, que es un hecho natural de la vida en sociedad, sólo merece reconocimiento en las sociedades democráticas, pues en ellas no sólo se tolera, sino que se valora la controversia de la cual se nutre la toma de decisiones y que permite la corrección sucesiva de las políticas, de tal manera que siempre se logre mejorar los efectos de las mismas. Este hecho, en opinión de numerosos investigadores, es lo que caracteriza el desarrollo en sistemas democráticos. En particular, el ejercicio de la crítica y la existencia de una prensa libre, que caracterizan un sistema democrático, han sido centrales en evitar grandes tragedias, como las hambrunas, tal como lo resalta el premio nobel Amartya Sen, pues todos los países que en la época moderna han padecido de hambrunas comparten la característica de carecer de instituciones democráticas (Sen, 2006).

Esta valoración del derecho a disentir ha sido inherente a la evolución de las instituciones democráticas. En primer lugar, obedecen a las conquistas de respeto de los Estados por los derechos fundamentales de los ciudadanos. El derecho a la libertad de expresión, el derecho a no ser perseguido por el tipo de ideas que se profesen y la posibilidad de difundirlas libremente, constituyen el núcleo central de los derechos civiles sobre los cuales se construyeron los Estados Liberales modernos. Pero una cosa es que un gobierno permita o tolere que algunas personas critiquen o escriban en su contra, y otra muy distinta es que esa facultad sea abrogada por un grupo organizado que tiene



como objetivo remplazar al gobernante en ejercicio. La posibilidad de que esto ocurra, y que sea un procedimiento común y permanente, es lo que se conoce como alternancia. Es a través de ella que se puede realmente saber si el ejercicio de la oposición está garantizado.

Llegar a ese punto, es decir, al momento en que distintos grupos que compiten por el poder mediante la búsqueda del apoyo popular medido en el mayor número de votos obtenidos, con la certeza de que incluso en caso de perder podrán ganar en el futuro, ha supuesto un largo camino. La razón por la cual los perdedores aceptan los resultados de las elecciones es porque tienen la certeza de poder competir y ganar en el futuro, además de que quienes están en el gobierno aceptarán el resultado; de allí que la democracia supone un proceso contingente de reglas ciertas con resultados inciertos (Przeworski, 2010).

La evolución democrática llevó a que se facilitaran primero ciertas etapas de construcción del Estado, por esta razón autores como Charles Tilly (2010) relacionan la democracia con la estatalidad, pues es muy difícil, y casi improbable, que exista la democracia sin unas condiciones de estatalidad mínimas (Tilly, 2010). Es el desarrollo del Estado el que permite que las características de la democracia emerjan y transformen la naturaleza de ese mismo Estado. En este sentido, la oposición es una forma de control del poder al interior del Estado que emerge luego de que se han completado otras transformaciones sobre el control del poder.

En este sentido, el control al poder de los gobernantes evoluciona de tal forma que aparecen primero límites al poder del Estado sobre las decisiones y libertades individuales, por este motivo los derechos fundamentales suponen la primera limitación al poder, pero para que sea efectiva se requiere que exista un poder judicial que vele por dicho respeto. Por tanto, el primer mecanismo de control del poder es la existencia de separación de poderes que desligue el ejercicio del gobierno de la acción de la justicia a la cual pueden acudir los ciudadanos. Posteriormente, los ciudadanos organizados, o para ser más específico, los grupos poderosos, lograron crear mecanismos de representación para asegurarse que el gobernante no declare la guerra o nuevos impuestos para financiarla sin que sean consultados. Tal es el origen de las tres ramas del poder público, diseño que aún en la actualidad sirve de base para todos los estados constitucionales del mundo (Jiménez Asensio, 2016).

Mientras el control judicial es un control de legalidad, que busca establecer si las decisiones del gobierno son ajustadas a la Constitución y a la ley, los debates que prosperaban en los congresos concernían al sentido y la bondad de las decisiones. El congreso empezó a cobrar relevancia como escenario para debatir y controvertir al gobierno y por ello será en torno al parlamento que se definan los elementos propios del ejercicio de la oposición como elemento central de controversia y control del gobierno.

Como consecuencia de este recurrente acto de controversia política fueron surgiendo las facciones y posteriormente los partidos, los cuales fueron severamente denunciados y criticados. Se suponía que el debate político debía servir para que el gobierno tomase buenas decisiones, no para convertir un grupo en alternativa a los gobernantes. Tal como lo recuerda Przeworski, “el papel de los representantes consistía en encontrar el verdadero interés común de todos” (Przeworski, 2010, p. 77). Así que el propósito de la discusión era ayudar a discernir cual era ese bien común, no establecer alternativas o cursos de acción distintos que pudiesen ser implementados por otros líderes en el futuro.

La existencia de partidos que compitieran para acceder al poder surgió como producto de este debate parlamentario y de la competencia por el favor popular en las elecciones. Los partidos terminaron siendo aceptados como un mal necesario, pero no como algo deseable o deseado para el buen funcionamiento de la democracia. La posibilidad de que esas distintas organizaciones políticas puedan turnarse para el acceso al gobierno va a constituirse en la prueba final de la evolución de las democracias electorales. La inexistencia de dicha posibilidad muestra la mutación del sistema político en algo distinto a una verdadera democracia, como se mencionó al inicio de este trabajo, bien puede ser en forma de democracia iliberal, autoritarismo electoral o incluso dictablandas.

Por esta razón, Dahl mencionaba, en el estudio que da inicio a la conceptualización e investigación sobre la oposición política, que se trata de un fenómeno nuevo, pues en la década de los sesenta sólo unas pocas de las que se denominaban democracias contaban con partidos de oposición que buscaban ser la alternativa del gobierno de turno. Con el análisis de los planteamientos de Robert Dahl se iniciará el repaso sobre los principales teóricos de la oposición política en la siguiente sección; luego de ello se revisarán algunos elementos de los distintos diseños institucionales; y finalmente, en la tercera sección se intentará abordar el análisis de las limitaciones de estas miradas clásicas sobre

el tema de oposición política, el capítulo termina con unas reflexiones y conclusiones sobre este recorrido teórico.

## 1. La teoría de la oposición política.

### 1.1. Robert Dahl: el concepto de oposición política.

El primer teórico de la oposición política y quizás aún el más importante es Robert Dahl. Gracias a sus trabajos, el concepto de oposición política entra a hacer parte de la comprensión del funcionamiento de la democracia. Sus más importantes aportes al tema los realiza en el libro *“Political Oppositions in Western Democracies”* (Dahl, 1966) del cual es Editor e incorpora el trabajo de destacados analistas. Otra parte de su argumentación se encuentra en el libro *“Regimes and Oppositions”* (Dahl, 1973). Dahl inicia sus argumentos resaltando que la forma más común como los gobiernos han tratado a sus oponentes es mediante la violencia. A través de la historia han sido raros los momentos en que las instituciones proveen medios legales para el ejercicio pacífico de la oposición y continúa, destacando que si el antagonismo pacífico entre distintas facciones es poco común, la oposición pacífica entre partidos políticos permanentes es aún más extraña. Para Dahl, el ejercicio de la oposición organizada es el más reciente desarrollo democrático:

De los tres grandes hitos en el desarrollo de las instituciones democráticas – el derecho a participar en las decisiones gubernamentales mediante el ejercicio del voto, el derecho a ser representado y el derecho a una oposición organizada que apele a la búsqueda de votos contra el gobierno en las elecciones y en el parlamento – la última es, en una forma altamente desarrollada, tan completamente moderna que en la actualidad hay gente que nació antes de que hubiera aparecido en la mayoría de Europa occidental (Dahl, 1966: xiii)

Así pues, para la mitad del siglo pasado, la humanidad se había acostumbrado a que la democracia se asociara con la realización de elecciones y con la existencia de un Parlamento que representase los distintos intereses de los ciudadanos. Pero no se había aún acostumbrado al ejercicio de oposición organizada ni al traspaso pacífico del poder entre distintos partidos políticos<sup>1</sup>.

---

1 Esta afirmación será ratificada en los análisis empíricos que realizó Przeworski, tal como lo veremos más adelante al analizar el tema de la alternancia.

Para Dahl, la existencia de una oposición pacífica y organizada muestra un cambio en el comportamiento de los gobiernos. Dado que la forma natural en que los gobiernos han lidiado con la oposición, ¿qué explica que en un momento determinado dejen de hacerlo? La respuesta para Dahl se convierte en un primer axioma el cual es que “Un grupo gobernantes usará los poderes coercitivos del gobierno para negar a los oponentes la oportunidad de oponerse en cada momento donde el grupo gobernante espere que la coerción tenga un claro chance de éxito y las ganancias de la negativa excedan los costos” (Dahl, 1966).

De este axioma Dahl desprende dos afirmaciones que explican la aparición del fenómeno de la oposición, así: “La oposición es probable que sea permitida en un sistema político, si (1) el gobierno considera que los intentos de reprimir a la oposición es probable que fracasen o (2) incluso en el intento que la coerción sea exitosa, los costos excederían las ganancias” (Dahl, 1966:xiv).

Con base en este análisis la siguiente pregunta que habría que resolver para entender la aparición de la oposición política es ¿cuáles son los factores que explican el fracaso en los intentos de reprimir a la oposición o el aumento de los costos del ejercicio de la coerción? Para responder a ello, Dahl señala que esta situación se presenta cuando el gobierno tiene límites en el acceso a los recursos de coerción. Esta situación, en últimas, remite al control de las fuerzas de policía y militares y de la disposición de estas de emplearse contra los opositores políticos. Las posibilidades de uso de las fuerzas coercitivas también declinan cuando los grupos de oposición tienen acceso a usar violencia defensiva en forma efectiva, esto puede suceder como producto del número de miembros o aliados de la oposición, el acceso a armas, o el dominio de un territorio, entre otros.

En este sentido, según Dahl, la existencia de una preponderancia limitada del gobierno en el uso de las capacidades coercitivas permite que surja un sistema en el cual tanto el gobierno como la oposición renuncien al uso de la violencia. De manera complementaria, los costos de la coerción se incrementan también por varias circunstancias, cuando las élites y la población general asumen un sentido de nacionalidad que incluye a la oposición, un rechazo a la violencia, un compromiso con ideologías liberales, o la búsqueda de metas económicas y sociales que requieren estabilidad interna.

Como consecuencia de esta evolución, Dahl señala que una vez se institucionalice un sistema que permite la oposición pacífica rodeada de protecciones legales, el costo de destruir dicho sistema es extremadamente alto, pues si un gobierno intenta eliminar la oposición institucionalizada debe destruir el propio sistema constitucional y en esta etapa de la evolución democrática- anota Dahl- destruir la oposición requiere una revolución y los costos de las revoluciones a menudo son bastante altos. Así pues, la aparición histórica de la oposición se produce a partir de la conjunción de estas circunstancias que varían en las distintas sociedades y normalmente evolucionan lentamente.

Luego de ocuparse de explicar el surgimiento del fenómeno de la oposición política, Dahl pasa a tratar de elaborar una definición de la misma. Para Dahl, la oposición es un rol que un actor político (B) cumple de forma temporal en tanto se opone a la conducción del gobierno por parte de otro grupo (A) en un determinado momento. El concepto de temporalidad aquí resulta determinante, pues en una democracia se supone que en algún momento quienes han ejercido la oposición pasarán al gobierno y el rol de opositores será tomado por quienes antes ejercían el gobierno. Para Dahl resulta importante resaltar que la oposición no ejerce una labor de naturaleza objetiva, pues la oposición de “intereses” no es independiente de las percepciones y creencias que los partidos sostienen. La oposición en este sentido siempre intentará que el grupo (A) no consiga los propósitos o cursos de acción preferidos. Para ello se distingue entre la “oposición activa” que ocurre cuando B toma un curso de acción deliberado para evitar que A consiga sus propósitos y la “oposición pasiva” que ocurre cuando B no ejerce ninguna acción para evitar que A consiga sus objetivos, aun cuando no los comparte.

Dahl sugiere que el análisis de la oposición implica una mirada distinta sobre temas ya conocidos como los partidos políticos, las elecciones y los órganos legislativos. Por esta razón es importante revisar los niveles de consenso y de cumplimiento de las obligaciones políticas por parte de los ciudadanos. En un sistema político con altos niveles de consenso los ciudadanos acatarán al gobierno de forma natural pues el cumplimiento de las obligaciones surge de su propio consentimiento. En países con bajos niveles de consenso se requieren mayores niveles de libertad política para que los ciudadanos puedan ejercer sus críticas, pero esto a su vez genera riesgos de bloque político, violencia, inestabilidad constitucional y destrucción de la democracia misma. Así, el ejercicio de la oposición institucionalizada requiere ciertos niveles de consenso al interior del sistema político.

Dahl examina si un sistema político bipartidista o uno multipartidista resulta mejor para expresar el disenso y conducir el desencanto hacia una propuesta de oposición. Lo primero que hace Dahl es advertir que la aparición de un sistema multipartidista obedece a múltiples factores y por lo tanto no es fácil que surja incluso aunque fuera deseable. Para Dahl no es fácil que el conjunto de las opiniones se organice en torno a dos facciones y por ello es más natural el pluralismo para expresar la complejidad de la sociedad, adicionalmente, los países con dos partidos tienden a polarizarse y cada elemento de nueva controversia termina preso de esa polarización lo cual a su vez incrementa la intensidad del conflicto. La solución típica de las democracias es no la concentración sino la dispersión y no la competencia estricta sino la negociación y la construcción de alianzas.

## 1.2. Ionescu y Madariaga: la oposición política como institución para la solución de conflictos.

En la misma década del trabajo seminal de Dahl, Guita Ionescu e Isabel de Madariaga produjeron un análisis completo de la aparición de la oposición política como institución característica de la democracia (Ionescu y Madariaga, 1968). Estos autores afirman que tal como un instinto, la oposición puede ser entendida desde la naturaleza humana, más o menos controlada o reprimida dependiendo de qué tan permitida esta su manifestación dentro de la sociedad en la que se vive. Así pues, a partir de una contextualización sobre los tipos de conflictos que se gestan en la política, surge la siguiente definición: “es la forma más avanzada e institucionalizada del conflicto político” (Ionescu y Madariaga, 1968, p. 9) en consecuencia, la oposición política se convierte en la institución principal de toda sociedad que se denomina democrática, liberal, parlamentaria, constitucional.

Los conflictos políticos se originan a través de dos vías: La primera vía es el conflicto de intereses entre varias fuerzas en una sociedad. Entre más desarrollada es una sociedad, más consciente y activo es el pluralismo de fuerzas y grupos que contribuyen a través de su actividad al funcionamiento, y en consecuencia a la viabilidad de esa sociedad. La segunda vía es el conflicto de valores (Creencias, ideas, actitudes y costumbres) entre diferentes categorías de personas viviendo juntas en la misma sociedad y en medio de todas estas categorías, por un lado los que detentan el poder y por otro lado la sociedad. Estas dos formas de conflicto existen en todas las sociedades y en la medida que la sociedad se complejice se requerirán de mecanismo políticos para su resolución.

Los conflictos de intereses eventualmente se materializarán y se expresarán por medio de las expresiones de los grupos más importantes quienes exigirán acciones por parte del Estado o buscarán canales alternativos para defender sus intereses, como los grupos en oposición al gobierno. Para estos autores, entonces, la oposición política es la forma más avanzada e institucionalizada del conflicto político. Así pues, la oposición se transforma en una institución que se desprende de otra serie de instituciones. La oposición política se convierte en elemento esencial en una sociedad política institucionalizada y es el sello de aquellas sociedades políticas que se distinguen como democráticas. En consecuencia, la presencia o ausencia de oposición política institucionalizada puede ser un criterio para la clasificación de cualquier sociedad política: Liberal o dictatorial, democrática o autoritaria, pluralista-constitucional o monolítica.

Como una institución, la oposición política tiene una historia. El lento proceso de institucionalización de los conflictos políticos se le acredita al siglo diecinueve. La aparición de regímenes parlamentarios donde se incluía a la oposición como un elemento esencial coincide en Francia con el proceso de separación de poderes. Las instituciones políticas en occidente evolucionaron con la confluencia entre varias teorías políticas y sobre los problemas prácticos que se acrecentaban debido a la dificultad de ajustar una teoría a una realidad en constantes cambios. Este proceso se llevó a cabo durante muchos siglos, la combinación de instituciones conformó lo que hoy en día se conoce como un sistema parlamentario, en el cual la oposición política es uno de los elementos fundamentales, pero los autores resaltan que es el resultado de un proceso histórico de evolución de las instituciones y su particular combinación.

### 1.3. Giovanni Sartori: oposición sistémica y antisistémica.

Otra precisión sobre el concepto oposición política que vale la pena señalar es la de Giovanni Sartori, quien hace un análisis sistémico del desarrollo de la misma. En primera instancia, ofrece una distinción entre la oposición sistémica y la oposición antisistémica, definiendo la oposición a través de los tipos mencionados. La oposición sistémica la define Sartori (1982) como aquella que esencialmente se desenvuelve en la arena parlamentaria (congreso o asambleas), o pre-parlamentaria si aún no logra ocupar espacios en el mismo, y buscar ser gobierno, siguiendo las reglas democráticas para acceder a él, se articula esencialmente como partido, y participa en la creación y cambio de las reglas, los actores que la componen ejercen un liderazgo regularmente fuerte, y difunde y promueve los valores del sistema (Barrientos, 2015, p. 146).

Por el contrario, la oposición antisistémica es aquella que no busca solamente remplazar el gobierno, se presenta como un movimiento en contra del sistema político propiamente dicho, sus valores, instituciones, reglas y actores. Esta, presenta una baja o poca institucionalización, esto significa que no se adecua a las reglas del sistema, por ende es propio identificarlas como movimientos en contraposición a los partidos (Sartori, 1982).

De igual manera, el autor precisa unas características que hacen que la oposición exista o prevalezca, estas son:

1. El poder o fuerza política, entendida como su capacidad de negociación e imposición, además de la capacidad de influenciar el curso de la política entre los diversos actores e instituciones del sistema político.
2. La estructura, nivel de organización y cohesión interna.
3. El liderazgo, dirección en la consecución de los objetivos y los fines.
4. Reclutamiento, el ingreso de los miembros está condicionado por el nivel de institucionalización, un movimiento tenderá a cooptar espontáneamente a sus miembros por vías difusas, espontáneas y selectivas.
5. Temporalidad, permanencia, duración o existencia de la oposición: cuando es de corta o mediana duración, regularmente estamos frente a un movimiento; los partidos por el contrario, tienden a tener una mediana a mayor duración.
6. Responsabilidad, es una característica de las acciones para lograr los objetivos y los fines de la oposición: a mayor responsabilidad de las acciones, mayor compromiso e identificación con el sistema.
7. Proceso de competencia, las acciones tienen una amplitud definida por el sistema, una oposición más institucionalizada buscará que sus acciones se dirijan a modificar el sistema de manera gradual, mientras que los movimientos dirigirán sus acciones a la búsqueda de cambios más rápidos y por lo general radicales.
8. Relación hacia la sociedad y el sistema político: dependiendo de su naturaleza la oposición tendrá a su disposición diversos mecanismos de interrelación con la sociedad, aquella sistémica, más institucionalizada, tratará de alzar la voz, la crítica y posiciones opuestas pero manteniendo la lealtad al sistema ya que no busca su desaparición sino sustituir al gobierno de turno. Por el contrario, la oposición antisistémica del tipo movimientista busca



debilitar al gobierno y al sistema en su conjunto, pero si es débil solo trataría de buscar la atención sobre un tema o un conjunto de temas en los cuales giran los intereses que la cohesionan.

9. Ubicación ideológica: no son ideas simplemente, sino ideas que determinan la acción. La ubicación ideológica va más allá de la izquierda y la derecha. La oposición primero se distinguirá de acuerdo al sistema de creencias producto de la combinación del estado cognitivo (cerrado-abierto) y el estado emotivo. Los extremos ideológicos son los a) cerrados, donde prevalecen ideas muy fuertes que no se someten a discusión; y el otro extremo, los b) flexibles, donde prevalecen elementos ideológicos débiles. Una oposición con una ideología fuertemente cerrada se ubicará en el extremo respecto de otra oposición política y nunca encontrarán puntos de referencia, como sucede con la extrema izquierda y la extrema derecha (Barrientos, 2015, p. 150-151). La siguiente figura explica dicha relación.

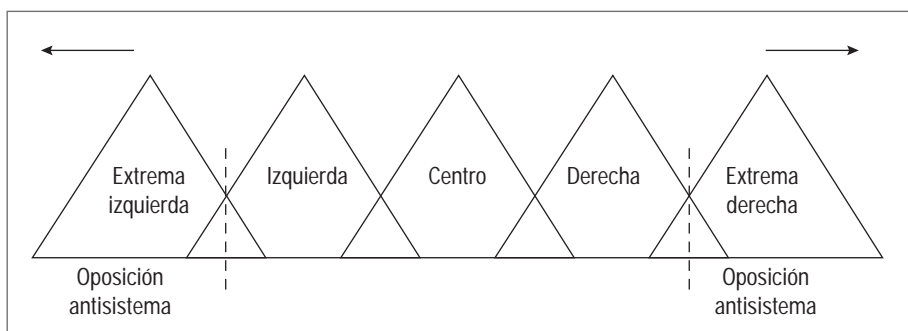


Figura 2. Oposiciones partidistas sistémicas y antisistémicas.  
Fuente: Sartori (1982, p. 60)

#### 1.4. Juan Linz: oposición leal, semileal y desleal.

Un análisis adicional sobre este tema es el realizado por Juan Linz (1987) quien hace una definición y caracterización del concepto oposición política a través de los quiebres de las democracias. Así pues, Linz afirma que cierto tipo de oposición contribuyó al derrumbe de varios regímenes democráticos. La distinción que realiza el autor es la siguiente: *oposición desleal*, *oposición leal* y *oposición semileal*.

La primera precisión que realiza el autor en torno al tipo de oposición desleal es que esta se encarga de cuestionar la existencia del régimen y quiere cambiarlo. La segunda precisión, es que está conformada generalmente por grupos minoritarios que comprenden: ciertos partidos, movimientos y organizaciones, estos solo adquieren importancia en el proceso de descomposición del régimen. De igual forma, la oposición desleal se caracteriza por rechazar “explícitamente los sistemas políticos basados en la existencia de la autoridad del Estado o cualquier autoridad central con poderes coercitivos” (Linz, 1987, p. 58). También, se relaciona con movimientos secesionistas o de nacionalismo irredentista, cuyo objetivo es el establecimiento de un nuevo Estado separado o la unión con otro Estado-nación vecino. Su discurso particular se distingue debido a que presenta a su contrario colectivamente como un instrumento de grupos extranjeros secretos y conspiradores (Linz, 1987). Más aun, la oposición desleal es aquella que no tiene problema alguno para utilizar métodos violentos con el fin de obtener el poder y defender su causa.

De acuerdo con Linz (1978), una oposición que tienda a la movilización y a un discurso radical frente al gobierno o a los partidos del sistema, generaría un ambiente propicio para la irrupción del ejército como actor político prominente. Este tipo de oposición tiene una actitud poco dispuesta a neutralizar legalmente a actores políticos sustantivos, con lo cual no se garantiza la democratización.

Por el contrario, la oposición leal se caracteriza por tener un compromiso público para emplear los medios legales para llegar al poder y rechaza a toda costa el uso de la fuerza. Linz (1987) reseña diez características principales de una oposición leal, a continuación se presentan de manera abreviada:

1. Compromiso público de llegar al poder solo por medios electorales y una voluntad de entregarlo incondicionalmente a otros participantes con el mismo compromiso.
2. Rechazo claro e incondicional del uso de medios violentos para alcanzar o conservar el poder, excepto por medios constitucionalmente legítimos, cuando haya de enfrentarse con un intento legal de tomar el poder.
3. Rechazo de toda apelación no constitucional con un intento ilegal de toma del poder o que lo mantengan contra una oposición democrática leal.
4. Rechazo decidido de la retórica de la violencia para movilizar apoyo para conseguir el poder.

5. Compromiso a participar en el proceso político, elecciones y actividad parlamentaria sin poner condiciones más allá de la garantía de las libertades civiles necesarias para el desarrollo de un proceso político democrático razonablemente justo.
6. Disposición en principio a asumir la responsabilidad de gobernar o a ser parte de la mayoría cuando no es posible un gobierno alternativo constituido por partidos dentro del sistema.
7. La voluntad de unirse a grupos ideológicamente distantes, pero comprometidos a salvar el orden político democrático.
8. Rechazo de contactos secretos con la oposición desleal y rechazo de su apoyo cuando es ofrecido a cambio de tolerancia para sus actividades anti-democráticas.
9. Disposición a denunciar ante un gobierno democrático legítimo las actividades de las fuerzas de oposición o de las fuerzas armadas dirigidas a derribar el gobierno.
10. Compromiso en principio a definir el papel político de los poderes neutrales, tales como presidente y reyes, la judicatura, y las fuerzas armadas, dentro de unos límites reducidos para asegurar la autenticidad del proceso político democrático (Linz, 1987, p. 70)

Para finalizar, con las tipologías de oposición que define el autor, se hace una última distinción, la oposición semidesleal, esta se caracteriza por la disposición de los líderes políticos para entrar en negociaciones secretas para buscar la base de cooperación en el gobierno con partidos que los perciben desleales. Además, tiene “disposición a animar, tolerar, disculpar, cubrir, excusar o justificar las acciones de otros participantes que van más allá de los límites de las pacíficas y legítimas pautas de conducta política en una democracia” (Linz, 1987, p. 72).

Para concluir, Linz (1987) señala que es necesario implementar mecanismos que posibiliten el desarrollo de la oposición, siempre y cuando esta esté dispuesta a atenerse a la ley. Dichos mecanismos son: oportunidades para intervenir en el proceso legislativo a través del trabajo común en comités concediendo, a los grupos de interés con los que esté ligada, el acceso a los que ejercen el poder y permitiéndoles algunas veces tener representación en instituciones corporativas.

## 1.5. Jean Blondel: oposición en el Regimen.

Resulta pertinente resaltar las ideas expuestas por Jean Blondel (1997) en su texto *Political Opposition in Contemporary World*. El autor precisa que para poder comprender la oposición política es necesario descubrir el verdadero carácter de la oposición para determinar lo que se debe examinar: el gobierno, las reglas, autoridades y Estado, este último entendido como las instituciones. Aun así, el análisis que realiza el presente autor tiene como fundamento los preceptos planteados por Dahl (1966) en su texto *Political oppositions in Western Democracies*, es a partir de este texto que Blondel logra categorizar la oposición y realizar un análisis exhaustivo de cómo se comportan las oposiciones en las democracias contemporáneas del mundo.

Blondel hace referencia a dos dimensiones que pueden proveer la información suficiente acerca de las características determinadas de una oposición en un país específico. Estas dos dimensiones pueden ser operacionales. Por un lado, se tiene una variable que mide la distancia de los logros de los agentes de la oposición en contraste con los del gobierno. Por otro lado, la segunda dimensión mide la fuerza de los cuerpos que constituyen a la oposición, esta fuerza relativa permite determinar si la oposición tiende a ser cohesiva o difusa. Sumado a lo anterior, Blondel (1997) recurre a Dahl para comprender cuales son los factores o condiciones que contribuyen en la diferenciación de las oposiciones, dichas condiciones son: una estructura constitucional y un sistema electoral; premisas culturales compartidas; subculturas específicas; el record de quejas en contra del gobierno; diferencias sociales y económicas.

Blondel afirma que si el oficialismo está dividido en varios centros de poder, la oposición posiblemente no estará muy cohesionada, en tanto los incentivos -en el sentido más funcionalista de la palabra- estarán orientados hacia la dispersión; por el contrario, cuando el oficialismo gravita alrededor de un único centro de poder, los incentivos hacia la cohesión interna de la oposición aumentan notablemente. Es por esta razón que la oposición política está más institucionalizada y es más eficiente (en términos de su labor como agente político) en sistemas bipartidistas (1997).

Finalmente, el autor hace cuatro distinciones sobre los tipos de situaciones a las que se ha visto enfrentada la oposición en el mundo contemporáneo. Las políticas liberales, que tienen impacto en las condiciones sociales donde la opo-

sición política es principalmente el resultado de acuerdos institucionales, dan origen a dos de las situaciones previamente presentadas. En una de estas existe solo hay un centro de decisiones y como resultado la oposición está basada exclusivamente en partidos; en la otra, hay más de un centro de decisión y así mismo los grupos y los movimientos sociales juegan primordial dentro de los partidos políticos institucionalizados. La tercera situación, está constituida bajo las políticas liberales en donde hay una mayor brecha social. Y la cuarta situación, está constituida por el ejercicio de la autoridad política (Blondel, 1997).

En conclusión, Blondel (1997) considera que la oposición política tiene diferencias marcadas en cuanto a la fuerza y el carácter, además de distinguirse por el régimen en el que se desenvuelve, ya sea liberal o autoritario. Dentro de los gobiernos autoritarios prevalece una represión hacia la coexistencia de grupos con visiones distintas a quienes detentan el poder, sin embargo, en algunos de estos regímenes se permite una libertad de expresión a la oposición, pero limitada. Por el contrario, en los regímenes políticos liberales, las instituciones y las brechas sociales tienen un carácter determinante dentro de la oposición política: en un extremo, la oposición puede ser reflejo de la existencia de grupos sociales con carencias y brechas sociales marcadas; en el otro extremo, donde aparentemente no hay divisiones sociales, y brechas económicas amplias, los partidos resultan ser más fuertes y algunos de los grupos de oposición más importantes idealmente tenderán a operar más cerca a los partidos institucionalizados (Blondel, 1997).

#### 1.6. Gianfranco Pasquino: oposición para enfrentar el régimen.

Gianfranco Pasquino precisa que el derecho de la oposición es enfrentar al régimen cuando sea necesario. El autor elabora una serie de planteamientos que buscan redefinir el término con el fin de aclarar los alcances y limitaciones en un contexto sumamente complejo (Pasquino 1998).

Las oposiciones han de contender con el gobierno en materia de reglas y en materia de política. Serán absolutamente intransigentes cuando el gobierno se proponga establecer reglas que destruyan la posibilidad misma de la alternancia. En cuanto a las políticas, las oposiciones serán críticas de los contenidos que propone el gobierno y propositivas de contenidos distintos, pero también conciliadoras cuando existan espacios de intervención, mediación, colaboración, y mejoras políticas (Pasquino, 1998, p. 33).

Pasquino, en cuanto a los tipos de oposición, hace referencia a que “cada país tiene la oposición que merece”. Así pues, el autor realiza una separación clara acerca de las condiciones que permiten la construcción de una oposición fuerte:

Cuando un país tenga una vida social dinámica y competitiva, hecha de un pluralismo asociativo amplio y articulado, no sometido a los partidos, su oposición social será fuerte y vigorosa. Cuando el país cuente con un sistema de medios de comunicación libres, independientes y profesionalizados, su oposición cultural encontrará espacios para expresarse, instrumentos para comunicar y vehículos para informar. Finalmente, si el país dispone de un sistema institucional bien trabado, dispondrá también de una oposición parlamentaria capaz de cumplir con eficacia su cometido de control, crítica y propuesta. Y si el poder político está distribuido, a través de las diversas ramas, y no concentrado en las cimas político-burocráticas, la oposición estará también en condiciones para gobernar algunas autonomías locales, liberar energías y entrar en una competición de resultados no establecidos previamente, aunque desequilibrada de partida, con la capacidad y el rendimiento del gobierno nacional (Pasquino, 1998, p. 34).

En consecuencia, la oposición debe contar con presencia social, una difusión cultural y un papel político parlamentario nacional y local para cumplir sus objetivos, que son la representación de intereses y la defensa de las reglas de juego político constitucional (Reveles, 2006). Pasquino decide, por ende, tomar como fundamento el análisis realizado por Lijphart sobre los regímenes democráticos con el fin de tener un punto de partida común para todos los tipos de oposiciones. La configuración institucional del sistema político resulta ser elemento primordial para la diferenciación, por ende el estudio que hace está centrado en los tres tipos de democracia que caracteriza Lijphart: democracia mayoritaria, consensual y centrífuga.

A partir de lo anterior, Pasquino realiza las siguientes conclusiones sobre los tipos de oposición que se pueden presentar en los regímenes democráticos.

1. Dentro de las democracias mayoritarias la oposición tiene un cometido más difícil, un menor espacio y una mayor frustración, pero se ve obligada a estructurarse, presentarse y actuar como alternativa.

2. En las democracias consensuales, la oposición tiene un cometido más fácil, mayor espacio y menos frustraciones cotidianas, pero pocos incentivos para cualificarse como alternativa. En efecto, puede beneficiarse abundantemente de las rentas de la oposición y de constitución, vale decir que los gobiernos cuentan con ella y, por tanto, pesa a la hora de definir y aprobar políticas públicas y la constitución, probablemente de carácter proporcionalista, la tutela.
3. La oposición tal cual en su configuración y su globalidad, es evidente que, si no todas, la mayoría o la casi totalidad de las oposiciones de izquierda reivindican la conjunción de un doble papel: oposición social y oposición parlamentaria (Pasquino, 1998, p. 52-53).

En conclusión, la característica principal de la oposición para Pasquino es el derecho a confrontarse con un régimen y a resistirse a su integración. De ahí que, la función principal de la oposición sea contender al gobierno de turno y poner en evidencia las malas políticas que se están gestando dentro del mismo, “la oposición debe impedir que el gobierno mal gobierne” (Pasquino, 1998, p. 32).

#### 1.7. Adam Przeworski: oposición institucionalizada.

Para finalizar la revisión de los principales textos clásicos en la literatura especializada, se aborda la concepción de Adam Przeworski (2010) con su texto *Qué esperar de la democracia*. El autor se aproxima al concepto de oposición política a través del acápite de elección y participación donde hace referencia a que “cuando las preferencias de uno como elector no están reconocidas en el conjunto de oportunidades colectivas, uno está excluido de la comunidad política”.

De igual forma, la competencia electoral que se presenta en una democracia se deriva de que los partidos piensen solamente en ganar o que se preocupen por el bienestar del votante, sin embargo, estos solo pueden ganar en la medida que se propongan plataformas que estén en algún punto del centro político. En consecuencia, las opciones que se presentan a los votantes son escasas debido todos los partidos que consideren un hecho primordial ganar, tenderán hacia el centro. También resulta importante señalar, que el autor considera que los diferentes partidos ofrecen e implementan políticas similares no solo debido a las exigencias de la competencia electoral, sino que también no saben qué otra cosa hacer.

Si los grupos de influencia poderosos influyen en las plataformas de todos los partidos importantes, no solo las opciones que se proponen a los votantes son escasas sino que la colectividad en su conjunto ni siquiera tiene la oportunidad de elegir lo que más quiere (Przeworski, 2010, p. 176).

Razón por la cual la temática de oposición para el autor se cierne más a la carrera de los partidos por lograr detentar el poder. Es por ende que las opciones que se presentaran a los votantes pueden estar distorsionadas por el impacto del dinero, debido a que esta fuente de recursos les permitirá transmitir, a los partidos, su mensaje a mayor cantidad de población lo que se verá reflejado en las elecciones y en consecuencia en el triunfo electoral. Luego, Przeworski (2010) precisa que la democracia política es un proceso de competencia entre varios grupos por influencia política.

No obstante, las actividades políticas no están limitadas a las elecciones, ni siquiera a los esfuerzos orientados a influir en los resultados de las elecciones futuras. Por ende, la representación ha estado acompañada por la libertad de los gobernados, en todo momento, para formar y expresar opiniones políticas fuera del control del gobierno. Hecha esta precisión, la oposición a las políticas del gobierno no significa, de modo necesario, traición u obstrucción; pero la democracia no otorga el derecho a oponerse (Przeworski, 2010). Dentro de la mayoría de las democracias se garantiza el derecho a la asociación y la expresión de posturas diferentes, pero aun esos derechos se presentan de manera muy tenue: la opinión normal de los gobiernos acerca de la oposición organizada es que es intrínsecamente subversiva e ilegítima (Przeworski, 2010, p. 183).

Según el autor, la principal razón por la que los gobiernos prestan atención a la oposición es la amenaza de que, si la gobiernan, el conflicto podría extenderse fuera del marco institucional:

Los gobiernos solo pueden imponer leyes e implementar políticas si el sistema de instituciones representativas es capaz de estructurar y absorber cualquier conflicto que surja en la sociedad y de procesarlo de acuerdo con reglas pre-establecidas. Y las instituciones representativas, por su parte, solo tienen la capacidad de absorber conflictos si todos tienen derecho a participar en ellas, si los conflictos son estructurados por organizaciones que tienen un acceso institucionalmente constituido al sistema representativo -en especial los partidos políticos- y si esas organizaciones tienen incentivos para perseguir sus



intereses a través de ese sistema. Finalmente, las instituciones solo logran regular los conflictos cuando las fuerzas políticas que chocan pueden esperar tener éxito, en el presente o en un futuro no muy lejano (Przeworski, 2010, p. 188).

Przeworski concluye diciendo que cuando se presentan conflictos que no tienen cabida en el marco institucional los gobiernos tienen dos alternativas de respuesta: en primera instancia, preservar sus políticas y a la vez regresar a la represión o tolerar el desorden; y en segunda instancia, abandonar sus políticas a fin de aplacar a la oposición. Las espirales de represión y ruptura del orden van minando la democracia, mientras que las concesiones repetidas impiden al gobierno implementar una política estable (Przeworski, 2010, p. 189).

En esta breve revisión de literatura se contemplaron los que los teóricos más representativos sobre el tema han aportado para comprender la naturaleza y el funcionamiento de la oposición política en las democracias. Todos se basan en el hecho de que el reconocimiento institucional de la oposición política es una característica ineludible de cualquier democracia moderna. El derecho a expresarse públicamente en contra de las decisiones del gobierno es un pilar fundamental de un régimen político liberal y republicano (Dahl 1971). Las democracias deben así, garantizar el respeto de los derechos no sólo de las minorías sino también de los contradictores garantizando la tramitación institucional y estable de los conflictos en torno a lo público (Aron 1965).

El juego democrático implica el relacionamiento -institucionalizado- entre un gobierno quien toma buena parte de las decisiones públicas por un periodo determinado de tiempo y una oposición quien fiscaliza la actividad del primero y espera “su turno” para ganar elecciones y tomar decisiones desde el oficialismo. Si bien existen diversas formas de oposición y su operación al interior de los regímenes democráticos alrededor del mundo puede ser muy heterogénea, las democracias comparten el respeto por un conjunto de partidos y movimientos políticos que no pertenecen a la mayoría parlamentaria ni a la coalición de gobierno y que están en desacuerdo con dichas mayorías, expresando sus puntos de vista de manera pacífica y esperando su momento para ganar las elecciones y estar en el poder. Esa situación es lo que, indistintamente del diseño institucional de cada país, debe caracterizar a toda oposición en un régimen democrático (Schapiro, 1972).

A grandes rasgos pueden identificarse cinco funciones que cumple la oposición en una democracia: Primero, generar un contrapeso político al gobierno,

esto, para garantizar que las decisiones del oficialismo no sean autoritarias y no afecten derechos de quienes no están representados por el mismo. Segundo, ofrecer agendas alternativas a las del gobierno respecto de la política pública. Tercero, representar los intereses de sus constituyentes. Cuarto, fiscalizar las actividades del gobierno (hacerlo responsable, esto es, garantizar la rendición de cuentas). Por último, fortalecer la legitimidad del sistema político en tanto se manda un mensaje -a la ciudadanía- de respeto entre las diferencias y aceptación de los resultados del juego político (Dahl 1966; Sartori 1966; Schapiro 1972; Ionescu and De Madariaga 1968).

## 2. Los principales diseños institucionales de la oposición política.

Una vez aclaradas las cuestiones más teóricas a propósito del concepto, la relevancia y la naturaleza de la oposición política, es importante presentar, brevemente, la arquitectura institucional de los principales diseños existentes en el mundo moderno para regular la oposición política. Como bien lo afirma Helms, existen -el menos- cinco marcos regulatorios que han permitido el ejercicio de la oposición política en las principales democracias del mundo y sobre los cuáles se ha generado una difusión importante para permear de diseños institucionales a las nuevas democracias constituidas en décadas recientes (Helms, 2004).

El primer modelo, que se podría denominar como de Oposición parlamentaria sin poder de veto o mecanismos de co-gobierno es quizás el modelo institucional de oposición más famoso en el mundo, el cual tiene su epicentro en el ejemplo británico. Seguramente esto se debe, entre otras cosas, a la antigüedad del mismo que se remonta al siglo XVIII (Foord 1964) y cuyo funcionamiento ha sido muy estable a lo largo del tiempo. La característica central de esta propuesta para institucionalizar el ejercicio de la oposición es que la arena fundamental en donde actúan los contradictores políticos es en el Congreso, particularmente en la Cámara de los comunes, donde por tradición el segundo partido político mayoritario ha sido quien representa la oposición política en el parlamento inglés.

Esta condición partidista de la oposición, también ha caracterizado la naturaleza de este ejercicio en los sistemas parlamentarios del mundo: es un partido (electo vía mecanismos representativos) el sujeto legítimo para ejercer el rol del “contradictor” del gobierno, por encima, incluso, de la democracia direc-

ta. Ahora, si bien es cierto que existen mecanismos tradicionales que ejerce la oposición para fiscalizar el gobierno (v.g.: el gabinete en las sombras, sesión de preguntas semanal al primer ministro, entre otras) lo cierto es que en la práctica, el poder de veto y las garantías de co-gobernanza que tiene la oposición frente al gobierno son mínimas.

Empezando por la agenda parlamentaria, pasando por la definición de comisiones y terminando con el diseño de la política pública, todo en el sistema parlamentario británico pasa -mayoritariamente- por el oficialismo. Lo que demuestra la verdadera madurez política de la democracia británica es que, a pesar de tener la oposición “pocas armas reales” para ejercer presión sobre el gobierno, todas las partes en juego saben que son responsables frente al electorado y que si no lo hacen bien en las próximas elecciones los ciudadanos los castigaran, y es ese el momento en donde la oposición debe capitalizar sus propuestas y visibilizar los errores del oficialismo para acceder al poder (Punnett, 1973).

Un segundo modelo, cercano a una Oposición parlamentaria con poder de veto y mecanismos de co-gobierno encuentra su ejemplo más importante en el diseño institucional alemán. Comparte con el caso inglés el carácter partidista y la arena eminentemente parlamentaria de la oposición política, pero se diferencia en los mecanismos -constitucionalmente garantizados- que tiene la oposición para ejercer su rol frente al partido oficialista. La injerencia directa que tiene la oposición en la agenda legislativa, la asignación obligatoria que tienen en los distintos comités parlamentarios del Bundestag, su representación garantizada en la Cámara Alta (Bundesrat) y el poder de veto que tienen sobre la aprobación de legislación relacionada con enmiendas constitucionales son algunos ejemplos de las herramientas -menos discursivas y más reales- con las que cuenta la oposición en Alemania (Beyme, 1998).

En tercer lugar se encuentra un modelo de Oposición semi-presidencialista que encuentra su caso emblemático en el ejemplo Francés y en donde se combinan -como su nombre lo sugiere- elementos del diseño parlamentario y elementos del diseño presidencialista (Duverger, 1980). En este tipo de sistemas el escenario ideal para observar más claramente la actividad de la oposición política es cuando existe cohabitación. En ese caso, el presidente -popularmente electo- y los partidos minoritarios del Congreso son realmente quienes ejercen labores de oposición frente al partido parlamentario mayoritario (Elgie, 1999). Dentro de las armas que tendría un presidente opositor en un escenario de cohabitación están la de disolver -una vez el año- la Asamblea Nacional, hacer

control de constitucionalidad -vía el Consejo Constitucional- a una propuesta legislativa emitida en el Congreso, o la de devolver una propuesta legislativa si considera que se necesita mayor deliberación para la aplicación de la misma. El problema de este modelo es que la oposición cobra verdadero sentido -en términos no sólo analíticos sino también de su actividad real como oposición- en escenarios de cohabitación (en donde hay un poder político dividido). Cuando esto no ocurre, las posibilidades de ejercer oposición política a un presidente y a una mayoría legislativa pertenecientes a una misma coalición de gobierno vía partidos minoritarios es muy baja.

En cuarto lugar se encuentra el modelo de Oposición mediante separación de poderes, escenario dentro del cual el caso estadounidense es el más emblemático, debido a que -en teoría- las relaciones ejecutivo-legislativo asumen los roles de gobierno-oposición bajo una lógica de división de poderes (Polsby, 1997). En escenarios donde el presidente no tiene mayorías en el Congreso (como el que se presentó durante la administración Obama) este actuaría como opositor al partido mayoritario en el legislativo y en ese sentido tiene garantizadas, constitucionalmente, ciertas herramientas para hacer valer su “voz” al interior de la política pública. Por ejemplo el ejecutivo puede vetar cualquier acto legislativo dentro de los primeros diez (10) días de la presentación del mismo en el Congreso y para “ignorar” ese veto, el proyecto debería pasar con 2/3 partes de la votación a favor en ambas Cámaras, lo cual hace de esta herramienta un factor poderoso de oposición al legislativo. Habría que agregar a esto que el Congreso de los Estados Unidos es quizás el más poderoso de cualquier sistema presidencial.

Finalmente, existe un modelo de oposición que hace uso de los diseños de democracia directa para su funcionamiento y en donde Suiza es el ejemplo más estudiado al interior de la literatura. En este país la manera de controlar al gobierno y al órgano legislativo en materia política ha sido el referendo. En la práctica, la coalición de gobierno suiza ha cooptado -la mayoría de las veces- a los pequeños partidos que hacen oposición “institucionalizada” en el país; por esta razón ha sido el control ciudadano el escenario donde la oposición ha florecido en este país. En una encuesta hecha a los parlamentarios suizos en la década de los noventa, el 63% de los mismos respondió que su arma más frecuente -y eficiente- para hacer control legislativo sobre una agenda con la que no estuviesen de acuerdo era la convocatoria al referendo y la movilización del electorado alrededor de los intereses pro/anti legislativos del momento (Kobach, 1993).

Nótese que todos los modelos institucionales de oposición aquí repasados son iluminadores en términos comparativos y funcionan como un abanico de experiencias para evaluar las distintas posibilidades alrededor de la actuación de la oposición en las democracias modernas. Sin embargo, son limitados en el sentido que asumen, todos estos, una suerte de institucionalización tanto parlamentaria como partidista previa para que opere la oposición en todo su esplendor. No es gratuito que la gran mayoría de estos esquemas funcionen con regímenes bipartidistas o de pocos partidos, ampliamente arraigados en la sociedad y disciplinados en términos de su actividad política, cosa que no necesariamente ocurre en contextos con democracias más jóvenes o en proceso de consolidación, como las latinoamericanas. Con lo anterior no se pretende desestimar las experiencias y recomendaciones de las democracias más sólidas; por el contrario -y como veremos a continuación- son un punto de partida para “revisitar” sus aprendizajes y evaluar qué cosas de estos diseños se incorporan bien o mal a contextos distintos como los latinoamericanos, africanos o asiáticos, en donde la democracia aún está en proceso de consolidación.

### 3. Nuevas perspectivas sobre el concepto de la oposición política en las democracias contemporáneas.

La literatura sobre oposición política presenta una curiosa paradoja: los distintos avances teóricos realizados hasta la fecha -sin excepción alguna- aceptan la importancia transversal de la oposición y las garantías para su funcionamiento son, en pocas palabras, un prerrequisito para hablar de democracias genuinas. Sin embargo, los avances teóricos de esta agenda de investigación en contextos distintos al de las democracias occidentales más consolidadas, esto es, las europeas y las norteamericanas, han sido muy pocos, por decirlo de la manera más optimista (Mújica y Sánchez 2008; Pasquino 1998; Weinblum & Brack 2011).

Al respecto, autores como Geraint Parry ha expresado que una de las peculiaridades del tema de la oposición es que esta representa un asunto clásico en las reflexiones sobre democracia pero del cual muy pocos trabajos se ocupan de manera específica y exclusiva; y como si fuera poco, afirma el autor, un porcentaje importante de los aportes teóricos clásicos al tema parten desde una perspectiva exclusivamente “formalista e institucionalizada” de la oposición ignorando que el debate sobre el fenómeno puede ocurrir en escenarios que no necesariamente se subsumen a la idea partidista y parlamentaria del fenómeno (1997).

Así las cosas, esta última parte de este primer capítulo pretende poner “sobre la mesa” las limitaciones teóricas y empíricas que presenta hoy por hoy la literatura sobre oposición política. Particularmente, tres fenómenos que caracterizan a buena parte de las democracias contemporáneas alrededor del mundo son los factores que han puesto en jaque la “viabilidad” en la aplicación de las teorías clásicas para aprehender el fenómeno de la oposición en contextos que no se parecen mucho al de las democracias del primer mundo. La transición a la democracia de numerosos estados antiguamente autoritarios, los cambios en las relaciones ejecutivo-legislativo al interior de las democracias contemporáneas y la crisis de representación política que generó un cambio estructural en la naturaleza de los partidos en buena parte de las democracias alrededor del mundo, implican un contexto diametralmente distinto sobre el cual analizar el papel de la oposición (Andeweg 1992; Copeland & Patterson 1994; Norton 1990; Katz & Mair 1995; Ignazi, Farrell & Römmele 2005; Poguntke & Webb 2007).

Esta visión normativa (v.g.: partido-céntrica y parlamentaria) de la oposición, de acuerdo con Brack y Weinblum, cuyo trabajo seguiremos en esta sección, ha traído consigo -al menos- tres grandes problemas para utilizarla como marco interpretativo en la actual interpretación de fenómenos opositores en las democracias contemporáneas (Brack y Weinblum, 2011)

Primero, una limitación en los actores que pueden ser entendidos como oposición política; Segundo, una limitación alrededor de los objetivos que persigue la oposición en un sistema democrático (las teorías clásicas asumen que la oposición siempre está en busca de la consecución del poder público que ocupa su contradictor); Tercero, una limitación alrededor de la arena en donde el ejercicio de la oposición tiene cabida: el parlamento.

A continuación se ofrece un breve repaso por cada una de estas tres temáticas que expresan las fronteras que hoy por hoy existen alrededor de las teorías de la oposición política clásica y sus limitaciones para “viajar” a otros contextos.

### 3.1. El problema de los actores

Una buena porción de la literatura especializada entiende a la oposición como un conjunto de actores partidistas y minoritarios que por diversas razones se oponen a la coalición de gobierno (Helms 2008). Esta visión, como lo han

demostrado otros autores (Andeweg 1992; Norton 2008) es limitada en tanto olvida que la relación oposición-oficialismo puede asumir otras maneras distintas a partidos minoritarios vs. Partidos de gobierno.

En primer lugar, pueden existir situaciones en donde la oposición proviene de partidos que en principio estaban en la coalición de gobierno; en segundo lugar, pueden existir situaciones en donde la oposición proviene de facciones al interior del propio partido de gobierno respecto de agendas o políticas muy particulares; en tercer lugar, la oposición puede venir de agentes no partidistas; o incluso, la oposición puede dejar de ser tal frente a ciertas agendas del oficialismo. Todo esto para decir que el agente de la oposición es todo, menos estático -en el tiempo- y único -en cuanto a su identidad-. La oposición en la actualidad puede asumir muchas formas y supera la visión dualista de partidos minoritarios vs. Partidos de gobierno (Boucek 2009).

A propósito de este carácter heterogéneo de la oposición política en términos de la identidad que pueden asumir quienes ejercen este rol en las democracias, es importante reflexionar alrededor del tratamiento institucional que se le hace a los grupos ilegales que han transitado hacia la legalidad en forma de partidos políticos. La labor de la oposición política en contextos de posconflicto siempre va a ser un escenario muy complejo en tanto las raíces mismas de la guerra se depositan -en parte- en la actitud del gobierno frente a los grupos que no estaban de acuerdo con su agenda política. Diversos estudios en Centro América han mostrado como la lucha armada política se justificaba por una desconfianza estructural en el sistema electoral, el carácter excluyente del régimen político y la represión política y social existente en estos países (McClintock 1998; Wood 2000, 2003; Goodwin 2001). Los casos de democracias transicionales alrededor del mundo no son pocos, y los casos de grupos armados ilegales que se han transformado (como parte del paquete del “posconflicto”) en partidos políticos son numerosos (v.g.: RENAMO en Mozambique; RPF en Ruanda; EPLF en Eritrea; NRM en Uganda; RPF en Ruanda; RUF en Sierra Leona; FSLN Nicaragua; FMLN Salvador; URNG Guatemala; PUD Honduras).

Los grupos armados que se transforman en partidos políticos en escenarios de posconflicto enfrentan números retos adicionales a su debilidad estructural e institucional típica de los primeros años de todos los partidos políticos: Primero, contexto de inseguridad en el posconflicto dado que no necesariamente todos los territorios son seguros para ejercer política por parte de este tipo de



organizaciones. Segundo, los contextos de posconflicto se caracterizan por la escasez de recursos económicos y esto puede afectar la capacidad de hacer campaña en varias regiones e instalar infraestructura partidista en las mismas.

Tercero, debido a la polarización social que ha generado la guerra, en escenarios de posconflicto los partidos que anteriormente eran grupos ilegales encuentran muy difícil cautivar a un electorado amplio que todavía sigue teniendo reparos frente al grupo (Burnell 2006). Cuarto, cuando en los contextos de posconflicto no se planea una buena ingeniería institucional relacionada con el comportamiento de los partidos a propósito de la competencia electoral y su actividad sobre lo público, es posible que el grupo más poderoso en términos militares y económicos (por lo general son quienes negociaron desde el Estado) minimicen en el mediano plazo la capacidad política de los partidos provenientes de grupos armados ilegales. En esta coyuntura, la cooperación internacional es un factor fundamental no solo para capacitar al partido “entrante” si no también para ayudar a un buen diseño de equilibrio de poderes y de estatuto de la oposición lo cual abonaría para la realización de una paz estable y duradera (Reilly & Nordlund 2008; Reilly 2006).

Ahora bien, a la pregunta de cómo explicar el éxito electoral de partidos políticos que transitaron de la ilegalidad a la legalidad la literatura ha sugerido dos tipos de variables: institucionales y organizacionales. Sobre el aspecto institucional -que es el de interés para este capítulo- es vital que en el contexto de posconflicto existan transformaciones a propósito de las reglas del sistema electoral, concretamente en hacer de la competencia política una arena no tan exigente para los grupos ilegales que poca experiencia tienen en el manejo de la política por medio de los votos (Shugart & Carey 1992; Jones 1994; Lipjhart 1994). Concretamente se espera que para las elecciones uninominales las reglas del juego sean de tipo mayoritario (por ejemplo, el balotaje) y de tipo proporcional para las elecciones plurinominales (distritos electorales sin sistema FPTP).

Todos estos diseños generan incentivos para que quienes estuvieron en la ilegalidad tengan mayores chances de ser exitosos en la política legal y por ende, garantizar la estabilidad del posconflicto en este aspecto. Incluso, hay quienes han afirmado que en estos escenarios de transición de la guerra a la paz puede ser plausible garantizar cierto tipo de representación política a estos grupos sin que necesariamente se cumpla con un criterio de competitividad electoral (v.g.: curules garantizadas por un periodo de tiempo, ministerios o incluso



vicepresidencias) (Nasi 2007; Sisk & Jarstad 2008; Roeder & Rothchild 2005). Otro de los factores que explica el éxito electoral de este tipo de grupos en escenarios de posconflicto es su naturaleza organizacional: entre más grande -en términos numéricos- y mayor nivel de arraigo social -popularidad- mejor desempeño electoral tendrán (Ryan 1994).

### 3.2. El problema de los repertorios

La oposición ha sido vista, tradicionalmente, como el opositor o contradictor del gobierno de turno. Por esta razón buena parte de la literatura ha asumido que los objetivos principales de la oposición son preparar agendas legislativas distintas a las del gobierno -criticándolas a la vez- y buscar -en el futuro cercano- la consecución del poder público. Esta suposición ignora un sin número de repertorios que ocurren por fuera de las aspiraciones -necesarias- al poder público (Mujica & Sánchez-Cuenca 2006). En muchas sociedades, la oposición cumple un papel fundamental en visibilizar -mediante distintos mecanismos- la voz de las minorías y/o de grupos que son ignorados por el oficialismo en términos de políticas públicas (Parry 1997).

La oposición también juega un papel de “mero” fiscalizador del gobierno, haciendo costosas -mediática y políticamente- las decisiones y obligando al oficialismo a ser más responsable frente a los constituyentes por su actividad pública (Sartori 1966). De igual forma, la oposición puede tener roles de colaboración con el gobierno frente a ciertas agendas que necesitan incluir la experticia (y la legitimidad) de la contraparte para hacerse viables en la implementación de las mismas (Mujica & Sánchez-Cuenca 2006; Andeweg & Irwin 2002). Incluso, en ciertas circunstancias, los repertorios de la oposición se subsumen únicamente a una cuestión de promoción ideológica externa a los escenarios oficiales (Ejecutivo y/o Legislativo), en donde el objetivo es pronunciarse frente a ciertos clivajes sociales que aún no están representados (al menos institucionalmente) en la esfera pública.

Vale la pena mencionar también que la oposición crecientemente apela a los estrados judiciales con el fin de conseguir el bloqueo de la agenda del gobierno. Esta situación, sumada al creciente protagonismo del poder judicial, lleva a que las actuaciones judiciales, especialmente en materia de políticas públicas, termine teniendo un rol hiper activo en el proceso político. En otras palabras, el creciente activismo judicial termina siendo un activo para los repertorios de acción política de la oposición.

### 3.3. El problema de los espacios

Tradicionalmente la arena en donde se ha analizado la actividad política de la oposición ha sido el órgano legislativo. Si bien es cierto que ha sido el parlamento un escenario central en términos de la actividad de la oposición, es falso que sea el único o incluso el más importante en ciertas democracias (Blondel 1997; Dubrow and Tomescu 2004). En primer lugar, es un error asumir que la fortaleza institucional de los órganos legislativos es la misma en todas las democracias. La razón por la cual en buena parte de las democracias occidentales -y en concreto las del primer mundo- la actividad opositora es leída desde el parlamento es debido a que esta institución tiene poder/ legitimidad en dichos contextos; en otros escenarios, sobre todo en sistemas altamente presidencialistas como los suramericanos, la condición institucional de este espacio no necesariamente es la misma.

En segundo lugar, muchos partidos locales o incluso movimientos sociales que no tienen representación en el Congreso realizan su tarea opositora en escenarios extra-parlamentarios (todo el tema de salir a las calles o acudir a la web para expresar un descontento organizado hacia lo público son apenas dos ejemplos de estas nuevas “arenas” de acción). En tercer lugar -y esto es muy relevante para democracias jóvenes- debido a las más recientes crisis institucionales es posible que los parlamentos hayan dejado de ser vistos como una arena legítima (o incluso eficiente) para tramitar demandas hacia el gobierno con lo cual otros escenarios de debate, como los medios de comunicación, terminan siendo el vehículo para realizar el control político. Piénsese por ejemplo que mientras un programa de opinión en televisión puede tener un rating de millones y millones de personas, el mismo debate en la sede del congreso, incluso con medios institucionales a disposición no pasa de unos cuantos miles.

## Conclusiones

A lo largo de este primer capítulo se ha tratado de cumplir con el objetivo principal de exponer al lector una revisión general -no exhaustiva- del concepto de oposición política en la literatura especializada. Acompañado de este aporte principal, se pretendió que el capítulo sirviera para esbozar no sólo la naturaleza teórica de la oposición política y de su importancia para la actividad genuinamente democrática de cualquier régimen político respetuoso

de las diferencias, sino también para esbozar un panorama comparado de los distintos diseños institucionales que en la práctica han servido para garantizar la actividad de este actor político, así como también hacer énfasis en las limitaciones que ha tenido buena parte de la literatura para comprender la actividad opositora en contextos distintos a los del primer mundo.

Este barrido teórico funcionará, desde la perspectiva de este libro, como una suerte de “caparazón” interpretativo/valorativo sobre el cual acercarse a las reflexiones (históricas, jurídicas pero también teóricas) que se presentarán sobre el caso colombiano en lo que resta de este libro. A pesar de contar, hoy en día, con un régimen político mucho más abierto a las diferencias y con mayores posibilidades de “entrada” para partidos ajenos al bipartidismo que dominó la arena político-electoral durante siglos en el país, Colombia sigue estando en deuda con su oposición política.

A la fecha no sólo no existe un estatuto de la oposición, sino que tampoco diseños institucionales claros y garantistas para que este tipo de fuerzas políticas ejerzan su derecho de manera estable y plena en esta democracia. En un contexto de posconflicto, sobre el cual se aproxima cada vez más el país, conocer -así sea de manera breve y acotada- los aportes teóricos y las experiencias comparadas a propósito de cómo institucionalizar la oposición política es un paso fundamental para una etapa propositiva sobre la cual la sociedad civil y los tomadores de decisiones tendrán que adentrarse en el futuro cercano.

Si bien es cierto, como lo hemos planteado acá, que la oposición en las democracias contemporáneas no se ejerce en forma de monopolio por los partidos y los congresos, también es cierto que si la oposición no es ejercida y canalizada por los partidos políticos, difícilmente podrá consolidarse y convertirse en alternativa real al poder existente. Puesto de otra manera, si bien cualquiera puede liderar o realizar actividades de oposición, solo los partidos consiguen encauzarla y convertirla en alternativa de gobierno de forma pacífica.

## CAPÍTULO II

# LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN COLOMBIA

Una vez realizado el recorrido teórico se debe llevar a cabo una aproximación conceptual al estudio de la oposición. En este capítulo se abordará un análisis de la trayectoria de la oposición política en Colombia con el fin de demostrar por qué se trata del principal déficit de la democracia colombiana. La trayectoria política en el país se ha caracterizado por dos aspectos: de un lado, la ausencia de garantías para el ejercicio de la oposición; y del otro, la existencia de una oposición política violenta, o antisistema, para usar las palabras de Sartori, o desleal para apelar a la denominación de Lijphart. La hipótesis que se plantea, y que se ha esbozado previamente en otro trabajo, es que Colombia es una democracia incompleta (Londoño, 2015).

Es incompleta por dos razones: la primera, es justamente porque no todos los actores políticos han sido parte del proceso democrático, bien porque han optado por actuar fuera del sistema y de las reglas democráticas, como en el caso de las guerrillas, o bien porque el sistema no ha sido capaz de respetar sus derechos y permitir el trámite de sus demandas por las vías institucionales, como en el caso de organizaciones sindicales, movimientos sociales y grupos de izquierda. La segunda, porque el conflicto armado ha generado una situación de violencia que ha impedido el disfrute efectivo de los derechos a muchos colombianos y el goce disminuido para muchos otros, ese recorte en las libertades y los derechos impide que la democracia desarrolle su característica de garantizar la participación de los ciudadanos en condiciones básicas para el despliegue de los derechos individuales y colectivos.

Para comenzar con el desarrollo argumentativo, se revisará en primer lugar la caracterización conceptual que diversos autores han hecho de la democracia colombiana. Posteriormente, el recorrido histórico hará mención al periodo previo al Frente Nacional, pero los años de régimen consociacional ocuparán

gran parte de la atención; por cuanto se considera que en ellos se definieron las características básicas que aún continúan permeando la vida política colombiana y que aún residen en la vida democrática como enclaves de gobernabilidad. Vale la pena enfatizar en todo caso, que el foco de atención del presente capítulo va a ser el tema de la oposición política, y en esa medida muchos elementos del sistema democrático en su conjunto posiblemente no serán abordados en forma suficientemente amplia. Una vez se termine el recorrido histórico se intentará articular lo dicho a la visión teórica con la situación democrática para extraer conclusiones sobre la necesidad de hacer del tema de las garantías para la oposición, un elemento central para la construcción de la paz.

## I. Una mirada comparada

Antes de entrar en el detalle del recorrido histórico, vale la pena ubicar la evolución democrática de Colombia en el escenario latinoamericano. Esta mirada es importante por cuanto hace parte del imaginario de las élites colombianas, que el país ha gozado de una democracia robusta y que Colombia es un caso de éxito en medio de las recurrentes dictaduras que han caracterizado la vida latinoamericana hasta hoy. Para ello, es menester apoyarse en el trabajo de Peter H. Smith sobre la historia de la democracia en América Latina (Smith, 2009).

Desde inicios del siglo XX, América Latina se ha caracterizado por sus dificultades para consolidar la democracia. La evolución democrática se da de manera fluctuante en todo el periodo que va desde el año 1900 hasta el año 2000, lo cual coincide con la tesis de Tilly sobre la evolución general de las democracias, caracterizada por periodos de avance y retroceso, o periodos de democratización y periodos de desdemocratización (Tilly, 2010). Para caracterizar el tipo de régimen de 19 países de América Latina en este periodo de tiempo, Peter H. Smith (2009) ubica cuatro categorías.

Cuando un régimen es “democrático”, se refiere a que los dirigentes nacionales asumían y ostentaban el cargo como resultado de elecciones libres y justas, es decir una competencia abierta por los electores; si el régimen es “semidemocrático”, se afirma que los dirigentes llegaban al poder por medio de elecciones que eran libres pero no justas, es decir “cuando un único candidato tenía perspectivas razonables de ganar o cuando los dirigentes electos se veían obligados a compartir el poder efectivo con grupos no elegidos o cedérselo” (Smith, 2009, p. 36). Por otro lado, si el régimen se caracteriza por una competencia

electoral justa pero no libre, con candidatos de las elites dominantes y un sufragio restringido a un porcentaje de la población adulta, se asiste a un régimen “oligárquico”. Finalmente, un régimen “no democrático” o “autocrático” es aquel cuyo caso no se ubica en las tres primeras categorías, o los regímenes que se presentan durante los golpes militares (Smith, 2009, p. 36).

Este autor identifica 3 ciclos en el desarrollo de la democracia en América Latina. Un primer ciclo se extiende de 1900 a 1939, que estuvo dominado por la competencia oligárquica. El segundo se presenta de 1940 a 1977, caracterizado por el ascenso parcial y la desaparición casi completa de la democracia electoral. Finalmente, el tercer ciclo comenzó en 1970 hasta el siglo XXI.

A mediados de la década de 1970 sólo había cuatro democracias en toda la región: Colombia, Costa Rica, Venezuela y República Dominicana. En estas circunstancias difíciles comenzó un tercer ciclo a finales de la década de 1970, continuó durante la de 1980 y coronó a finales de 1990. En 1998 había 15 democracias electorales, cuatro semidemocracias y ningún régimen autocrático. Y en el año 2000 casi el 90 por 100 de los latinoamericanos disfrutaban de democracias electorales (Smith, 2009, p. 41).

El siguiente gráfico muestra la evolución de estas categorías democráticas en la región.

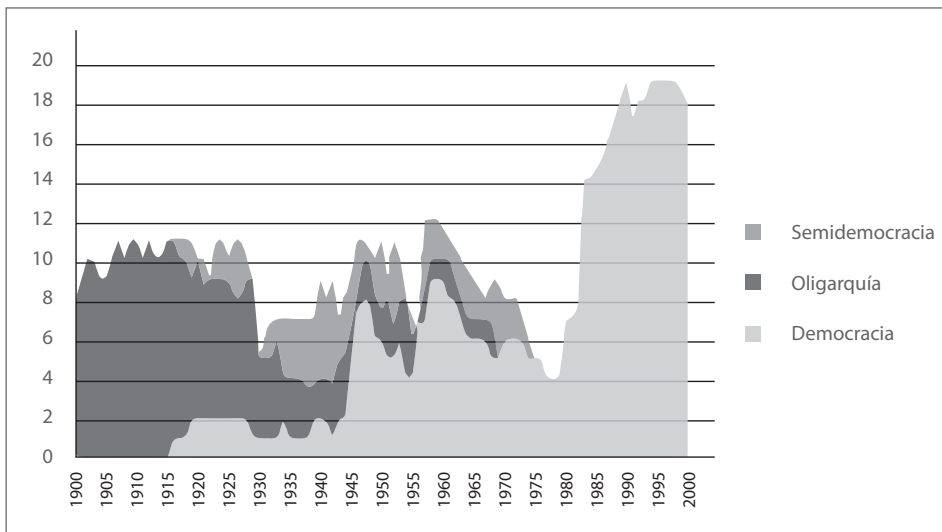


Figura 3. Ciclos de cambio político en América Latina  
Fuente: Smith, 2009, p. 39.

Para el caso particular de Colombia, el régimen democrático se ha desarrollado de forma oscilante según estas cuatro categorías. De 1900 a 1937, se osciló entre regímenes no democráticos y oligárquicos. De 1938 a 1952, el régimen varió de semidemocracia a democracia. Pero, abruptamente, en 1953 Colombia se ubica en un régimen no democrático, y comienza su transición a la democracia a partir de 1958 hasta el año 2000. A continuación se presenta esta categorización.

Tabla 1. Clasificación de los regímenes electorales en Colombia 1900-2000

Año	Régimen
1900-1909	No democráticos
1910-1920	Oligárquicos
1921	No democrático
1922-1937	Oligárquicos
1938-1941	Semidemocráticos
1942-1948	Democráticos
1949-1952	Semidemocráticos
1953-1957	No democráticos
1958-2000	Democráticos

Fuente: Elaboración propia a partir de (Smith, 2009)

Por supuesto, esta categorización está sujeta a controversia, sobre todo porque no ayuda a captar el aspecto que se intenta destacar: la ausencia de garantías reales para la participación en los procesos electorales. Lo anterior es evidente, por ejemplo en el caso del Frente Nacional, el cual no es un régimen abiertamente competitivo; además, por la baja calidad de las garantías para los participantes, especialmente los opositores en los procesos electorales. Independientemente de ello lo que interesa resaltar es que Colombia no ha sido un caso de democracia ejemplar como suele ser percibido, sino que existen dificultades similares para la consolidación democrática en forma muy similar al de otras naciones latinoamericanas. Al mismo tiempo hay que reconocer que efectivamente a partir del Frente Nacional el sistema electoral ha estado abierto para una mayoría importante de la población.

## 2. Un repaso histórico.

### 2.1. La violencia política

Para entender el Frente Nacional es necesario hacer referencia a los antecedentes que le sirven de explicación. Luego de varios esfuerzos de democratización a partir de la década del treinta, la explosión social derivada del asesinato del líder liberal Jorge Eliecer Gaitán en 1948, generó el período conocido en nuestra historia como “La Violencia”:

Después de las muchas guerras civiles que protagonizaron durante el siglo XIX, los dos partidos tradicionales tuvieron su última confrontación armada durante los años de “La Violencia” (1946 a 1965, aunque los autores difieren sobre ambas fechas), que ocasionó cerca de 180 mil muertes en un país de trece millones de habitantes (Pnud, 2003).

Durante estos años, el gobierno conservador de la época (en 1946 fue elegido Mariano Ospina Pérez y en 1950 Laureano Gómez) usó sus recursos de coerción –siguiendo a Dahl– para suprimir y contener la oposición liberal, hasta el punto que ésta se abstuvo de participar en la elección de 1950 por la evidente falta de garantías. Los recursos de poder de la oposición, principalmente amplias bases sociales que habían encontrado en el liberalismo la voz para sus demandas, desembocaron en una violencia generalizada, lo que finalmente condujo a la necesidad de buscar pactos para salir de dicha situación.

Al respecto, vale la pena citar el resumen sumario y lapidario de Francisco Gutiérrez (2014) sobre este período, al que él llama el primer ciclo exterminador, en el marco de su análisis sobre la convivencia de la democracia y la violencia en Colombia. Según sus propias palabras:

Aunque la cuantificación de la mortandad que finalmente causó sigue siendo una tarea pendiente, no hay ningún trabajo mínimamente serio que niegue la existencia de una ofensiva brutal, masiva y homicida –es decir, exterminadora- contra el entonces partido de la oposición, real o potencial y contra sectores muy amplios de la población civil que podrían eventualmente considerarse liberales, comunistas o simplemente proclives a la resistencia (Gutiérrez, 2014, p. 137).

Y completa esta aseveración con una nota de pie de página igualmente ilustradora: “Por supuesto, esta ofensiva da incentivos a otras numerosas violencias,



de carácter puramente oportunista (basadas en el hecho de que acusar a alguien de comunista puede permitir expropiarlo, extorsionarlo o matarlo” (Gutiérrez, 2014, p. 137).

“La Violencia” combinó varias violencias: una políticamente dirigida desde el gobierno sobre los opositores; otra de resistencia de los opositores hacia el gobierno y sus representantes; y una más de resolución de conflictos o aprovechamiento de la situación para resolverlos mediante el uso de la fuerza. Este discernimiento permite explicar porque los pactos del Frente Nacional, que intentaron solucionar una situación que hacía inviable el país, resolvieron con gran éxito el primer tipo de violencia. Sin embargo, no resolvieron la segunda violencia, pues muchas autodefensas y guerrillas campesinas de la época, derivaron luego en la base de la guerrilla de las Farc y otras. La tercera violencia, no pudo ser resuelta, pues el Frente Nacional no incluyó mecanismos para fortalecer la justicia o generar presencia del Estado en los territorios.

El primer pacto entre las élites consistió en dar un golpe de Estado en 1953 a Laureano Gómez, principal adalid del sectarismo y la persecución contra los liberales. El acuerdo de las élites moderadas de los partidos, permitió la llegada al poder del General Rojas Pinilla, quien tenía la tarea de garantizar que el gobierno no persiguiera a ninguna de las dos facciones y adelantar los esfuerzos de pacificación. El general Rojas Pinilla ofreció una amnistía a las guerrillas liberales y las autodefensas campesinas, la cual fue aceptada solamente por las primeras. En cualquier caso, es evidente que la salida de Laureano Gómez de la Presidencia llevó una reducción rápida de la violencia durante el período de Rojas Pinilla. El gobierno del general Rojas Pinilla perdió el apoyo de los partidos cuando empezó a actuar también de forma represiva y empezó a mostrar autonomía frente a las élites partidistas. Su remplazo, una Junta Militar de transición, más consciente de los límites de las capacidades militares para imponer una represión generalizada, facilitó el tránsito hacia el inicio del período conocido como el Frente Nacional, producto de un pacto entre las dirigencias de los dos partidos con el propósito de cesar la violencia mediante un acuerdo para compartir el poder.

El proceso de pacificación de Rojas Pinilla inició una transformación de la acción del Estado que pasó a insertarse en la lógica de la guerra fría y empezó a perseguir los grupos comunistas que se empezaron a identificar como los nuevos enemigos del Estado, las autodefensas campesinas que no se acogieron a la amnistía de Rojas Pinilla (como las comunistas del Sumapaz y el Orien-

te de Tolima). Esto explica que la lógica anticomunista o de contención del enemigo externo, construida durante la Guerra Fría, determinó el concepto de seguridad que sirvió de base a la estrategia de la Fuerza Pública y que a su vez encontró refuerzo en la exclusión de las fuerzas políticas distintas a los partidos tradicionales, sobre la que se erigió el Frente Nacional (Comisión de Memoria Histórica, 2013, p. 115).

El inicio de la persecución al comunismo, evidente en la diferencia de tratamiento a las guerrillas liberales de las guerrillas comunistas, termina institucionalizada en la decisión del 10 de junio de 1954 de declarar ilegal al partido comunista en los siguientes términos: “El comunismo y demás partidos internacionales no podrán actuar en Colombia como organizaciones políticas. Se les declara fuera de la ley y ésta adoptará las medidas que sean indispensables para hacer efectiva la prohibición aquí decretada” (Pizarro, 1991, p. 104).

El Acuerdo del Frente Nacional surge gracias al compromiso de los líderes conservadores y liberales y se plasma en los Pactos de Benidorm (14 de julio de 1956) y de Sitges (20 de julio de 1957) cuyos contenidos luego van a ser incorporados en la Constitución mediante el Plebiscito del 1 de diciembre de 1957 y el Acto Legislativo 1 de septiembre de 1959. Estos consistían en la alternancia en el ejercicio de la Presidencia entre los dos partidos políticos y la paridad en la distribución de los cargos en los órganos del Estado.

El problema con el diseño del Frente Nacional, como se verá, es que no incorporó elementos para reducir la violencia de origen social que servía de sustrato a la violencia política, especialmente en las zonas rurales del país. El producto fue una paz política entre las élites con una permanencia de las causas de violencia social, que pronto se transformarían en nuevas fuentes de violencia política al ser cooptados por las organizaciones guerrilleras que surgieron en la década del sesenta.

Para mostrar el reconocimiento que las propias élites hicieron de la persecución de los opositores como fundamento de la violencia vivida, vale la pena transcribir un aparte de la Declaración de Sitges suscrita por Alberto Lleras Camargo, del partido liberal y Laureano Gómez, del partido conservador:

Extinguidas las pasiones y curadas las heridas que la lucha por el poder y el predominio de la gente violenta dentro de nuestros partidos causaron a la generación actual, se podrá volver, ya sin temor, al sistema plenamente demo-

crático de la contienda civilizada y abierta por el predominio de las ideas de cada partido; pero jamás, ciertamente, al criterio de hegemonía totalitaria del uno sobre el otro, que ha sido causa eficiente de nuestros recientes y tremendos desastres (como se citó en Plazas Vega, 2011, p. 127).

## 2.2. El Frente Nacional

El Frente Nacional (en adelante FN) es el momento fundacional del actual orden político colombiano. Varios aspectos del mismo merecen ser destacados. Antes de ello, vale la pena hacer dos aclaraciones, en primer lugar, no se intenta en este análisis hacer una evaluación comprehensiva del FN, pues el propósito es mostrar cómo el mismo sembró las bases de un régimen restringido y sin garantías para la oposición que con algunas variaciones perdura hasta la actualidad. Segundo, es evidente que el Frente Nacional trajo muchas cosas buenas, la más evidente es la disminución de la violencia partidista, pero no la única, para un buen análisis del FN en su conjunto, puede verse la excelente recopilación elaborada por Caballero Argáez, Pachón y Posada (2012).

Así pues, tal como se señaló en el acápite anterior, el FN estableció un sistema de poder compartido entre los partidos tradicionales, sin prever ningún tipo de participación o inclusión de otros sectores políticos que en su momento fueron desconocidos. Este es quizás el aspecto más reconocido, mencionado y estudiado del período, especialmente porque fue consagrado constitucionalmente. Este poder compartido se tradujo principalmente en tres arreglos institucionales: la alternación en la Presidencia, la eliminación de la competencia entre los partidos y la reforma a la carrera administrativa. Seguramente al momento de firmar los pactos no existía una intención tan deliberada de excluir otros sectores, por la sencilla razón de que no se reconocía su importancia ni se les atribuyó responsabilidades en el conflicto violento recién vivido. Otros aspectos menos analizados, pero relevantes para este estudio lo son también:

Primero, una renuncia de las élites políticas al control de las políticas de seguridad y orden público a cambio de una renuncia de las fuerzas armadas y la policía a la intervención en política. El célebre discurso de Alberto Lleras Camargo en el Hotel Tequendama para aceptar la candidatura Presidencial estableció este pilar del régimen frentenacionalista y post frentenacionalista. Este rasgo perduraría en forma acentuada hasta 1991 y en forma atenuada hasta nuestros días.

Segundo, un incremento del poder presidencial y el establecimiento de los Estados de Excepción como mecanismo central de ejercicio del gobierno; con una creciente disminución del poder del congreso, especialmente en los asuntos económicos, que fueron posteriormente entregadas a élites tecnocráticas encargadas de defender el estatus quo. El primer aspecto fue claramente objeto de reformas en la Constitución de 1991, mientras que el segundo se acentuó en dicha Carta Política.

Tercero, el cierre de los espacios políticos incrementa las competencias internas de los partidos que encuentran en los recursos públicos, la fuente principal de recursos para sostener sus aparatos electorales. De manera similar, esta característica perdura hasta nuestros días, con un régimen altamente personalista y en este caso, la Constitución de 1991, en lugar de resolver el problema, lo agravó con la buena intención de fomentar el pluralismo político y desligar al sistema político del control bipartidista.

Así pues, las elecciones desarrolladas entre 1958 con el gobierno de Alberto Lleras Camargo y que siguieron con los gobiernos de Guillermo León Valencia (conservador), Carlos Lleras Restrepo (liberal) y Misael Pastrana Borrero (conservador) aplacaron la violencia partidaria en el país. En la práctica cesó la persecución entre los miembros de los partidos tradicionales, pero también produjo un cese de la confrontación partidista, lo cual generó el vaciamiento de la competencia política con claros efectos en la desaparición del control político y del ejercicio de la oposición al interior del sistema. En la práctica, si cada partido tenía asegurada su porción de poder, desaparecían los incentivos para convertirse en alternativa. Esta situación derivó en la aparición de disidencias y grupos al interior de los partidos que desafiaban crecientemente el poder de las élites partidarias. Al respecto, el trabajo de Gary Hoskin y Mónica Pachón muestran la aparición de las divisiones internas en los partidos durante el período del Frente Nacional (Hoskin y Pachón, 2012).

Esta fragmentación se vio reflejada en el caso del liberalismo en el surgimiento del Movimiento Revolucionario Liberal (en adelante MRL), liderado por el hijo del ex Presidente Alfonso López Pumarejo cuya principal bandera era la crítica a la alternancia política. Su líder, Alfonso López Michelsen llegó al poder en 1974 como primer mandatario post frente nacionalista, pero continuó con todas las políticas surgidas durante ese período (Ocampo, 2008). El partido conservador, a su vez, empezaría a ahondar sus divisiones entre

un ala Laureanista, liderada por su hijo, Álvaro Gómez, y un ala Ospinista, cuyo representante sería el elegido Presidente en 1970, Misael Pastrana. El liderazgo de los hijos de los ex Presidentes de los partidos mostraba el carácter oligárquico de la política colombiana, lo cual se convertiría en un rasgo fundamental de todo el sistema político (Leal Buitrago, 1998).

La ausencia de verdadera competencia política fue comprendida por los ciudadanos como una renuncia a la política y una pérdida de valor del sentido de las elecciones, lo cual se reflejó en la disminución sostenida de las tasas de participación electoral, tal como lo muestra la Figura 3. Esta disminución de la participación electoral fue a su vez interpretada por los políticos como un activo, dado que mejoró su margen de maniobra y redujo su esfuerzo electoral, de tal forma que sólo quienes podían asegurar el funcionamiento de una buena maquinaria electoral (movilizada gracias al control de los recursos públicos) podía garantizar su elegibilidad, en competencia principal contra sus propios copartidarios. Este rasgo de baja participación electoral también se convertiría en uno de los elementos perdurables de la herencia frentenacionalista.

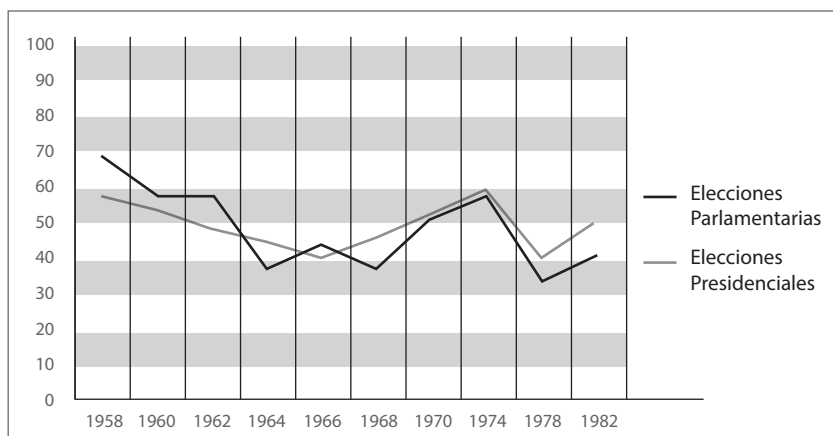


Figura 4 Porcentaje de Participación Electoral (1958-1982).  
Fuente: Elaboración Propia con información de la Registraduría e IDEA.

Este gráfico permite resaltar un hecho poco tenido en cuenta en los análisis del Frente Nacional y la democracia en Colombia, el cual es el inicio del proceso de desafección democrática de la ciudadanía en los procesos electorales. En efecto, el Plebiscito de 1957 alcanzó la histórica cifra de 81,95% del Censo Electoral (De la Calle, 2012) y en las elecciones parlamentarias de 1958, con el regreso de la democracia, un 68% de los ciudadanos votó en las elecciones

parlamentarias y un 57% en las presidenciales. Lo que prueba que la gente recibió el nuevo período con expectativa y respaldo, pero para 1962 la participación en la elección del Congreso cayó 10 puntos y la de Presidencia 5. En 1964 para las parlamentarias (que por entonces eran cada dos años) sólo votaron 36% de los habilitados, esto es, 8 años después de iniciado el Frente Nacional, el congreso perdió la mitad de sus electores y redujo en un 32% su votación inicial. La Presidencia de la República también sufrió una pérdida de 17% de sus electores, pero como prueba de que los ciudadanos entienden el funcionamiento del sistema, a partir de 1970 la votación para Presidente es mayor que para el Congreso, tal como sucede hasta la fecha.

Los electores captaron perfectamente que sin competencia política la democracia pierde su valor. Tan conscientes fueron de esta realidad, que al terminar el FN le dieron un nuevo chance aumentando la votación a un 58% para el gobierno que iniciaba el periodo posfrentenacionalista en 1974. Al percibir que las cosas realmente no cambiaron mucho se volvieron a ausentar de las urnas y votaron en un 40% para Presidente y un 33% para Congreso en 1978.

A partir de allí, el país se acostumbró a una democracia con baja participación electoral, pero las élites políticas aprendieron rápidamente a vivir en este escenario y a sacar el mayor provecho posible de él mediante el control de maquinarias políticas que aseguraban sus elecciones sin un gran esfuerzo de inclusión social. Patricia Pinzón de Lewin (1977) resalta la gran paradoja que significó todo este período, pues el intento de modernización del país no produjo ningún aumento de la participación electoral. Según Pinzón, “el nivel de abstención electoral después de 40 años (1930-1976) retorna a su punto inicial, aun cuando el país se ha transformado” (Pinzón, 1977. Citado en González, 1978, p. 55).

Hartlyn (1993) ofrece una conclusión bastante acertada respecto a las elecciones en el periodo del Frente. Para él, el Frente Nacional fomentó una disminución en la identificación partidista, en tanto las divisiones de los partidos no se basaban en la etnografía, lengua, religión o clase. “Además de estos factores, también fue muy importante la emergencia de un electorado más joven y mejor educado, criado en un periodo de alternancia presidencial y gobiernos de coalición” (Hartlyn, 1993, p. 205).

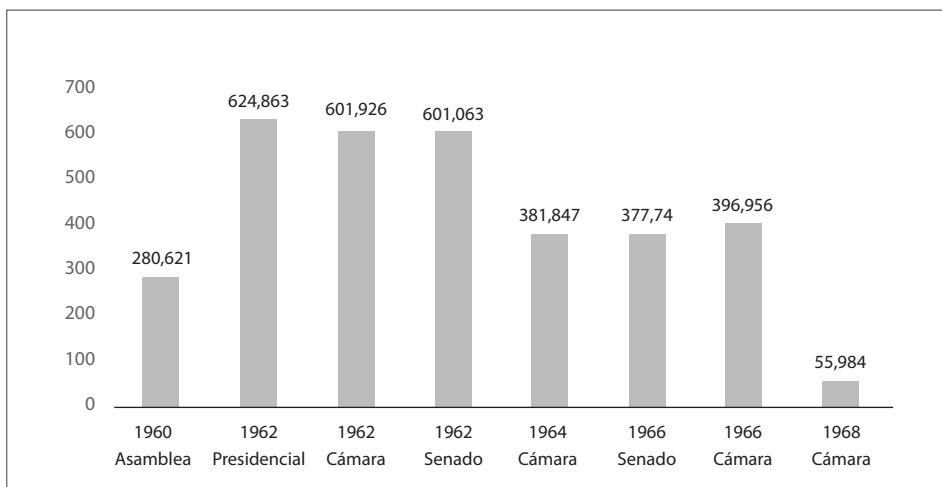
A su vez, el régimen frentenacionalista prologa una negación de la oposición política debido a dos factores. Primero, por 31 años de consociacionalismo,

que en virtud del artículo 20 de la Constitución extiende la paridad burocrática liberal conservadora hasta la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 (Pizarro, Villaraga y Gutiérrez, 1996, p. 51). Segundo, a pesar de sus avances, en términos de políticas públicas, el aumento de la sindicalización, y la inversión en obras públicas, el Frente Nacional fue potencialmente cerrado debido a la exclusión institucionalizada de las fuerzas no bipartidistas. Además, mantuvo un nivel relativamente alto de represión, en comparación no con los países latinoamericanos que en ese momento transitaban el camino de la dictadura, sino con otras democracias (Gutiérrez, 2014, p. 149).

En todo caso, es importante para este análisis que durante el Frente Nacional aparecieron tres tipos de fuerzas de oposición, que se clasifican de la siguiente manera:

***Oposición dentro del Acuerdo Frente Nacionalista.*** Esta estuvo representada por el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), nacido como oposición a la alternancia que se había pactado. Su propósito no era terminar con el pacto frentenacionalista, sino denunciar la alternancia que le quitaba al liberalismo, por ser mayoría, su derecho a gobernar. Esta disidencia dentro del partido liberal tuvo una duración de alrededor de un lustro con participación electoral en 1962 y 1967. Se disolvió cuando su líder, Alfonso López Michelsen entró al gobierno de Carlos Lleras Restrepo como gobernador del recién creado departamento del César.

Así pues, el Movimiento Revolucionario Liberal que fue un movimiento disidente del Partido Liberal y que según algunos comenzó a gestarse en 1957 (Font, 1997) participó por primera vez en las elecciones del 20 de marzo de 1960 para elegir asambleas departamentales. Obtuvo 280.62127 votos frente al 1.071.525 del Liberalismo oficialista y los 2.492.557 depositados. Hasta 1964 el movimiento experimenta un sustancial avance. En las elecciones presidenciales de 1962, con López Michelsen como candidato, alcanzó 624.863 (Guarín, 2005). Se disolvió en 1967 cuando se selló la unión con Carlos Lleras Restrepo y las diferencias quedaron saldadas. Casi un año después, un pequeño sector que conformó el MRL se presenta a las elecciones de 1968. De acuerdo a Gallón (1989), citado por Guarín (2005), en realidad “se trató de solo el Partido Comunista bajo la careta del MRL.”



**Figura 5.** Participación electoral MRL.  
**Fuente:** Guarín (2005)

*Oposición dentro de las reglas democráticas pero fuera del Acuerdo Frente Nacionalista.* Este tipo de oposición fue la ejercida por el movimiento Alianza Nacional Popular (ANAPO) liderada por el depuesto general Rojas Pinilla. La Anapo fue creada en 1962 y participó en las elecciones presidenciales de ese año donde obtuvo la cuarta votación, pero dichos votos fueron declarados nulos debido a que no se atenía a las reglas previstas en el Plebiscito del año 1957. Su participación en las elecciones de 1970 fue asombrosa dado que estuvo a punto de ganar dichas elecciones, la falta de garantías sobre el proceso electoral llevó a que los miembros de la Anapo consideraran que se realizó fraude en dichas elecciones (el debate aún continúa abierto). La Anapo participó también en las elecciones de 1974 con la hija de Rojas Pinilla, aunque con mucho menos éxito e impacto, quien obtuvo 492.166 sufragios (Guarín, 2005).

Para Rojas Pinilla, la ANAPO apuntaba a la creación de una fuerza política por fuera y contra el bipartidismo tradicional; contra la oligarquía; y contra la clase política (Gallón, 1989, como se citó en Guarín, 2005, p. 42) En las elecciones de Cámara de 1966, la ANAPO obtiene 523.102 sufragios frente a los 369.956 del MRL. Sin embargo, la retirada del MRL favoreció a la ANAPO al dejarle el usufructo total de la oposición al sistema. Para las elecciones presidenciales de 1970, Rojas pinilla obtuvo 1'561.468 votos. Sin embargo, este éxito y las ilusiones generadas por la ANAPO, se eclipsaron en las elecciones de 1972 y 1974, languideciendo en 1976 con 117.878 votos en los comicios de asambleas departamentales. Finalmente, la ANAPO termina en 1974, cuando



la candidata presidencial María Eugenia Rojas, hija del general Rojas Pinilla, obtiene 492.166 sufragios (Guarín, 2005).

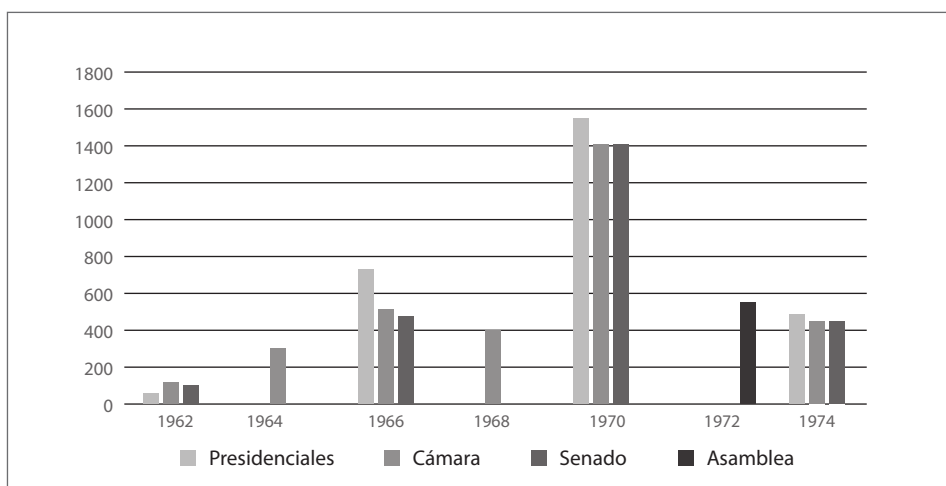


Figura 6. Votaciones ANAPO

Fuente. Elaboración propia con base en Guarín (2005)

*El tercer tipo de oposición fue la oposición anti sistema ejercida por las organizaciones guerrilleras creadas en los sesenta.* Esta oposición actuaba desde la ilegalidad, promovía la vía armada para acceder al poder y su pretensión no era remplazar el gobierno sino todo el ordenamiento institucional tanto en lo político como en lo económico. Al respecto vale la pena anotar que si bien la guerrilla surgió oficialmente durante el Frente Nacional, es poco probable que sin Frente Nacional no se hubiese creado, en otras palabras, el inicio de las guerrillas coincidió pero no fue producto del Frente Nacional.

Durante este periodo de la vida política colombiana es evidente que no hubo garantías plenas para desafiar y competir por acceder al poder. Los partidos de oposición, pese a su importante caudal electoral no obtuvieron representación alguna en los cuerpos colegiados sino hasta 1970 cuando, Luego de la reforma constitucional de 1968, la Anapo pudo llegar al Congreso y obtuvo 38 senadores y 71 representantes a la Cámara (en 1974, dicha participación se redujo a 7 senadores y 15 representantes).

En cuanto el sistema político, este dejó de ser el canal para expresar la lucha de intereses en la sociedad, los problemas sociales y el descontento; por el contrario, se empezaron a manifestar en otros espacios y mediante otros mecanismos,

en particular por ejemplo, por medio de movilizaciones sociales. La protesta no tuvo una buena acogida por parte de la clase política colombiana (y nunca más lo tendría en los años y décadas subsiguientes), por lo que el problema social se transformó en un asunto de orden público manejado exclusivamente por los militares, bajo la Doctrina de Seguridad Nacional.

Esta tendencia que fue recurrente durante el Frente Nacional se perpetuó y aumentó debido a la creciente autonomía que adquirieron las fuerzas armadas en la definición de esas políticas (Guarín, 2006, p. 83). Más aún, la ofensiva militar se agudizó, de la mano de agencias del Gobierno estadounidense, interesadas en detener el avance comunista al amparo de la Doctrina Truman. Durante la coalición política fueron puestas en práctica estrategias de contención del comunismo que combinaron la represión militar a los grupos insurgentes con el reformismo social, este último al amparo de la Alianza por el Progreso lanzada por el Presidente Kennedy, consciente de que la lucha contra el comunismo no era solo militar. Como consecuencia de la represión contra el movimiento social, “El cierre de oportunidades legales que este parecía exhibir se convirtió, para muchos, en justificación suficiente para optar por la lucha armada” (CNMH, 2013, p. 117).

Pero el hecho de que los partidos renunciaran a expresar las diversas luchas de intereses y de aspiraciones que caracterizan todas las sociedades no significa que la sociedad se resignara a no agenciar sus intereses. El problema es que la expresión y trámite de las demandas sociales se comunicaron por fuera del sistema político. Empezó entonces el surgimiento de expresiones no partidarias que empezaron a empuñar las banderas de reivindicaciones de diverso tipo. Lamentablemente, la ausencia de control bipartidista sobre estos alegatos generó que rápidamente se iniciara un tratamiento represivo de los mismos, lo cual tuvo la paradójica consecuencia de ayudar al crecimiento de la oposición antisistema y violenta que empezaron a liderar las guerrillas surgidas durante la década del sesenta.

Por esta razón, pese a la pacificación de la lucha partidista y la refundación del Estado en términos de Hoyos (2012), el Frente Nacional no logró una estabilidad social y política. Se presentaron espacios en los cuales los agentes asociales pudieron exponer sus demandas (Hoyos, 2012). Como lo afirma Pécaut, el régimen de coalición no sólo impidió el funcionamiento de la sociedad civil, como lo muestra el número de protestas que en efecto se llevaron a cabo

y que contrasta con la precariedad del período anterior, sino que, en sí misma encerraba una promesa democrática aunque en forma excluyente por lo cerrado del pacto bipartidista (Pécaut, 1989).

Según Mauricio Archila (1997), hay tres actores que irrumpen de manera significativa en el escenario social: sindicalistas, campesinos y estudiantes. De un lado, el sector laboral no sólo fue el de mayor peso en las protestas sociales, sino el más regular. Por doce años, entre 1957 y 1969 marcó la trayectoria del conjunto de protestas. De otro, los estudiantes tuvieron las siguientes demandas: presupuesto, autoridades competentes, autonomía y solidaridad con otras protestas estudiantiles y populares. Estos se vieron radicalizados, influenciados por las ideas del comunismo internacional y por el triunfo de la revolución Cubana. Los estudiantes fueron quienes mayores desafíos colocaron al Frente Nacional, en tanto se organizaron en importantes organizaciones estudiantiles como la Federación Universitaria Nacional (FUN) y la Unión Nacional de Estudiantes Colombianos (UNEC) (Archila, 1997, p. 196).

Sin embargo, el movimiento social más significativo fue el campesino. Según el mismo Archila, se presentaron dos puntos de agitación de este actor. El primero se da hacia 1959-1961 en donde se generaron conflictos en zonas de reciente violencia con el fin de presionar la expedición de una ley de reforma agraria. El segundo momento se da en 1969 con la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), fomentada por Carlos Lleras para presionar la implementación de dicha reforma. (Archila, 1997, p. 196). La ANUC se expande en su periodo de gobierno, pasando de 600.000 afiliados en 1968 a 989.000 en 1971 (Hartlyn, 1993, p. 213). Sin embargo, se radicalizó y perdió eventualmente el apoyo gubernamental en términos financieros, de personal y de equipo.

En resumen, “la acción contestataria de estudiantes, sindicalistas, indígenas y campesinos, incluyendo en todas estas expresiones a las mujeres, alcanzó durante los años del FN (1958-1974), la nada despreciable cifra de 3031 movilizaciones con un promedio de 178 por año” (Archila, 1997, p. 191). Lo que estas cifras demuestran es que el régimen consociacionista posee un fuerte carácter restrictivo, en tanto no tramitó de forma efectiva las demandas sociales de la población. Caso contrario, recurrió a otros mecanismos para reprimir el descontento social. Por ejemplo, se recortaron derechos a los empleados públicos por medio del *Decreto 2400 de 1968* el cual impedía formar parte de comités o directorios de partidos políticos, intervenir en la organización de manifestaciones o reuniones públicas de partidos políticos, pronunciar discurs-

sos o conferencias de carácter partidista, dar trato especial a los ciudadanos acorde a su afiliación política, coartar por cualquier clase de influencia o presión sobre la libertad de opinión o de sufragio de los subalternos (Gonzales, 1978. p. 54-55).

Lo que explica esta explosión de movimientos sociales, pero también los partidos y movimientos de carácter político fueron tres factores: a) En el plano nacional, el cierre político del Frente Nacional, b) En el plano internacional, las revoluciones china, cubana y la decisión de la Unión Soviética de adoptar la transición pacífica al socialismo, y c) en los países del tercer mundo, el triunfo de Vietnam, las guerras en África y movimientos guerrilleros en América Latina (Ocampo, 2008, p. 259). Esto explica porque el FN relacionaba a cualquier forma de descontento social, con una expresión colombiana del comunismo internacional y explica también por qué el Estado generó una respuesta militar y criminalizadora de la propuesta social, rasgo que se prolongó mucho más allá del periodo Frentenacionalista. En la siguiente gráfica, elaborada por Francisco Gutiérrez, se muestra el nivel de ataques letales contra la población, lo cual permite tener una idea del surgimiento y evolución inicial de la represión contra el movimiento social.

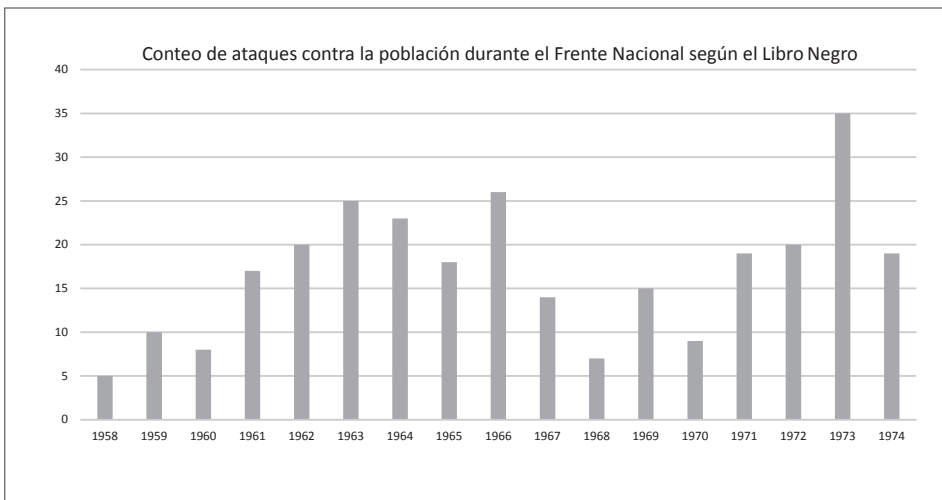


Figura 7. Ataques letales contra la población durante el Frente Nacional.  
Fuente: Francisco Gutiérrez

Esta represión hacia los movimientos sociales fue hábilmente capitalizada por las organizaciones guerrilleras que surgieron, tales como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) que se apoya en toda la base social campesina y en las guerrillas que no se desmovilizaron durante la década del cincuenta, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) con más vínculos con sectores sindicales y expresiones rebeldes de la iglesia católica, a los cuales se fueron sumando otros grupos como el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) y en la década del setenta el Movimiento 19 de Abril (M-19) entre otros, éste último se nutrió de la derrota de la Anapo y alegando el fraude busco la vía armada para reivindicar sus intereses políticos y sociales.

Se produjo entonces un círculo vicioso y sangriento, pues las demandas sociales eran criminalizadas, lo cual les impedía actuar en escenarios institucionales y les empujaba a abrazar la causa revolucionaria que luchaba contra un sistema político excluyente; y al mismo tiempo, comenzó la infiltración de estos movimientos sociales por parte de las organizaciones guerrilleras, lo cual refuerza la teoría conspirativa que los consideraba parte de la expresión de combinación de las formas de lucha del partido comunista para tomarse el poder. Como consecuencia de esta situación se inició una persecución a los líderes sociales y sindicales que perduró mucho más allá del FN.

En síntesis, el FN nunca produjo un marco de garantías para el ejercicio de la política a los grupos o movimientos políticos distintos a los signatarios del acuerdo, puesto que la mayor parte de los procesos electorales no se realizaron en condiciones libres y competitivas, y adicionalmente se persiguió a la oposición, expresada esta principalmente en organizaciones y grupos sociales. Tal como lo diagnosticó Jonathan Hartlyn, el Frente Nacional y las reglas del régimen de democracia limitada “han fomentado las comparativamente favorables tendencias económicas y políticas de Colombia en las últimas décadas y los serios problemas a que el país hace frente actualmente [1993] para consolidar un sistema estable y legítimo” (Hartlyn, 1993. p. 20). El régimen consociacionista profundizó los cimientos del régimen cerrado colombiano.

El régimen de coalición no permitió un ejercicio de la oposición política, lo cual tuvo como consecuencia el crecimiento de las organizaciones guerrilleras, pero también el Frente Nacional produjo cambios profundos en los partidos políticos que dejaron de representar intereses sociales contrapuestos y se transformaron en maquinarias electorales y también en los “partidos-Estado o, mejor aún, partidos-leviatán, que solo sobreviven atados a la burocracia y

a la intermediación de sus recursos” (Pizarro, Villaraga y Gutiérrez, 1996, p. 29). Lo ocurrido durante el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla y el Frente Nacional se puede entender como las causas históricas de las fallas del régimen colombiano para garantizar la participación y la inclusión política, en tanto configuran las bases de las restricciones para el ejercicio de la democracia. A continuación se pretende describir estas restricciones estructurales del régimen político para el ejercicio de la democracia, lo que permite considerar a la democracia colombiana como una democracia incompleta.

### 2.3. El régimen Post Frente Nacionalista

El período posterior al Frente Nacional puede dividirse en dos etapas, la primera, FASE 1, de continuación institucional del Frente Nacional sin alternancia, de 1974 a 1991, y la segunda, FASE 2, al amparo de la nueva Constitución Política, de continuidad de las instituciones frentenacionalistas sin cohabitación reglada. Para entender esto, la hipótesis que se presenta es que en términos generales, las instituciones (en sentido amplio y no jurídico, entendidas como pautas de comportamiento) iniciadas en el Frente Nacional perduran hasta nuestros días. La más evidente es la participación de los dos grupos políticos principales en el gobierno, claramente en el primer período (como consecuencia del mandato constitucional de brindar participación en el gobierno al segundo partido en votos) y difusamente en el segundo, pues en este último, si bien han surgido nuevos partidos, los mismos se encajan en la misma matriz ideológica de liberalismo y conservatismo derivada del Frente Nacional.

Ningún partido nuevo durante este período representa nada nuevo ni distinto. Incluso el último partido surgido, esto es, el Centro Democrático, surgido recién para el periodo electoral de 2014 representa ideológicamente algo distinto, pues recoge las posiciones más reaccionarias que habían sido abandonadas por el Partido Conservador. Se excluyen de esta matriz a las fuerzas de izquierda, que merecen un análisis específico, que si bien han sido permitidas en la vida política han sufrido clara persecución política en la FASE 1 y ausencia de garantías para una competencia equilibrada en la FASE 2.

Durante el período post Frente Nacionalista, perduraron rasgos como el control del orden público y las políticas de seguridad por parte de las fuerzas armadas con nula, débil y tenue actividad de control político de las mismas. La fase de nulo control se vivió claramente en la Fase 1, el control débil surgió durante el período que nació con el nombramiento de ministros de defensa

civiles, y la fase tenue aparece con el Plan Colombia y el mayor involucramiento de expresiones académicas y de sociedad civil en torno al manejo de las políticas en este ámbito.

Las políticas económicas dirigidas por élites tecnocráticas también se continuaron en el período post frente nacionalista, aunque con mayores elementos meritocráticos que oligárquicos durante el período posterior a la Constitución de 1991.

La interacción entre débil participación electoral, personalismo partidista, debilidad ideológica y uso creciente de los recursos públicos para la reproducción del capital político también se extendieron en los años posteriores a 1974, aunque con mayores matices y complejidades en la etapa posterior a 1991. El único elemento nuevo que va a aparecer en este período es la creciente infiltración criminal en la vida política del país, situación derivada principalmente del auge del narcotráfico, pero no restringido a este fenómeno y del cual no se escapan ni siquiera las guerrillas, que encontraron en estos recursos la fuente para continuar su lucha armada más allá de la caída del muro de Berlín y la desaparición del bloque comunista.

La principal acción del sistema político en este período fue la modificación de las reglas de juego institucional comúnmente conocidas como reformas políticas (Londoño, 2015). Este énfasis en reformas institucionales resulta de varios elementos: uno, la respuesta del sistema adaptándose a las demandas de modernización; dos, como respuesta al deterioro de las condiciones de gobernabilidad; y tres, como reflejo de la ausencia de control sobre las otras variables, en particular sobre el manejo de la seguridad y el orden público y la economía. En este escenario, el sistema encuentra en las discusiones de reformas constitucionales sobre la reforma de la justicia y el régimen de partidos, los principales elementos para tramitar el debate político mientras la guerra se conduce sin participación de controles políticos.

El desbordamiento del conflicto armado hace que a partir de 1998 las elecciones empiecen a tener un mayor énfasis en los temas de solución de la violencia política por la vía negociada (Pastrana 1998 y Santos 2014) o por la vía de la contienda militar (Uribe 2002 y 2006 y Santos 2010). De esta manera, si bien se han ido difuminando en el tiempo y han perdido su carácter coactivo (dado que ya no están en la Constitución) las reglas del juego político construidas a partir del Frente Nacional siguen siendo las características básicas del sistema político.

Para entender lo ocurrido durante este período se va a dividir el análisis en dos partes. La primera mostrará la evolución política del sistema y el margen de apertura hacia la fuerza de izquierda. La segunda mostrará la vigencia o más apropiadamente, la falta de vigencia de un régimen de garantías para el ejercicio de la oposición.

### 3. La Colombia posfrentenacionalista

El acuerdo entre las élites finalizó, al menos teóricamente, en 1974. Según Bushnell (1994) el desmonte del sistema se dio de forma gradual, y estuvo enmarcado en un contexto de aumento de la violencia, el tráfico de drogas, el clientelismo por los partidos tradicionales y la crisis económica de los años 80's. Además, el tejido social, se estaba deshaciendo (Bushnell, 1994, p. 339). Lo cierto es que a pesar de que el régimen consociacionista se desmanteló, siguieron persistiendo elementos Frente Nacionalistas que mantuvieron la lógica bipartita de distribución del poder estatal y restricción del ejercicio de la democracia, manteniendo su carácter cerrado.

A partir de los años 80 se empezaron a impulsar reformas políticas cuyo propósito ha sido modificar varias reglas institucionales como el funcionamiento del congreso, el sistema electoral, la organización de partidos, las finanzas de las campañas, el régimen de las autoridades electorales, relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, el comportamiento de los candidatos y electores, la administración del sufragio, así como elementos de gobernabilidad territorial, como las elecciones de alcaldes y posteriormente de gobernadores. Las reformas impulsadas estuvieron encaminadas a eliminar los problemas generados por el Frente Nacional, el predominio de las élites tradicionales en el control del gobierno bajo el amparo del bipartidismo, la exclusión y baja participación de las minorías, entre otras (Roll, 2001). Sin embargo, la mayoría de las reformas impulsadas no fueron aprobadas, o bien, fueron declaradas inexecutable.

Un primer antecedente en los intentos reformistas para abrir el sistema político se remonta a 1968, cuando aún estaba vigente el Frente Nacional. Carlos Lleras Restrepo presentó al congreso una reforma política, la cual mantenía la alternación partidista pero a la par reconocía unas mínimas garantías para el ejercicio de la oposición (PNUD, 2011). Para ser aprobada, el presidente tuvo que renunciar ante el Congreso, solicitud que finalmente fue rechazada;



asimismo, debió establecer los auxilios parlamentarios, además de aceptar que varias de sus ideas no se realizaran. Con la reforma, el número de parlamentarios no disminuyó, ni se logró avanzar en el proceso de desmonte del Frente Nacional (Melo, 1991). Una vez iniciada la última década del siglo XX y ante una crisis política, económica y social, la Constitución de 1991 apareció como la reforma política más importante en el siglo XX, con la idea de convertirse en un pacto nacional para la paz.

Sin embargo, pese a los esfuerzos de las élites nacionales y la presión ejercida por diferentes sectores de la sociedad, no se ha logrado una real apertura del sistema democrático, en tanto los espacios institucionales que se abrieron no incorporaron a todas fuerzas políticas (las guerrillas siguieron actuando), tampoco se ha regulado el ejercicio de la oposición, y más grave aún tampoco se evitó el escalamiento de violencia y la persecución de líderes políticos y sociales.

Pese a los intentos de reformas políticas para dar apertura democrática y al gran avance de la constitución de 1991 que reconoce el Derecho al Ejercicio de la Oposición (Art. 112), en Colombia siguen manteniéndose elementos posfrentenacionalistas que, junto a la falta de garantías anteriormente descritas, no permiten el desarrollo de la oposición. Se identifican dos elementos que revelan ésta dinámica: primero, el mantenimiento de la dinámica bipartita en el acceso a cargos ministeriales en los diferentes gobiernos nacionales después de 1974 hasta el 2016. Segundo, por la baja participación de la izquierda colombiana en el poder, y el posible ejercicio a la oposición que podría realizar.

Para desarrollar de manera práctica este argumento, se va a describir en términos muy generales las administraciones nacionales, sus carteras ministeriales y la oposición presentada en el periodo respectivo. Así, se caracterizará la oposición y se presentarán las dinámicas de este ejercicio en los diferentes periodos. Después, se presentan datos sobre el acceso de la izquierda al poder del Estado.

### 3.1. Los gobiernos posfrentenacionalistas (una mirada a la oposición desde arriba)

Alfonso López Michelsen (1974-1978) propuso una política basada en concertación “entre el gobierno, empresarios, centrales sindicales y partidos políticos” (Guarín, 2008. p. 54). De los 13 ministerios que había a la fecha, estaba

compuesto por 6 liberales, 4 conservadores, 2 tecnócratas y un militar (el general Abraham Barón, asumió el ministerio de defensa). Sin embargo, pese a la intención de incluir a la oposición dentro del gobierno del “Mandato Claro”, el presidente llegó a tener más oposición por parte de los empresarios que por parte de los mismos partidos (Pécaut, 1989). Además, se enfrentó al paro de 1977, uno de las más grandes movilizaciones sociales de la historia, hecho que fue percibido de manera negativa por parte del gobierno (López, 1978. p.336 como se citó en Guarín, 2005, p. 54).

En 1978 asume la presidencia Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982). En las elecciones participaron 5 candidatos: Turbay (2'503.681 votos), Betancur (2'356.620 votos), Julio Cesar Pernía por el partido UNO/Partido Comunista (97.234 votos), Álvaro Valencia Tovar en nombre del MRL (65.951 votos) y Jaime Piedrahita Cardona del Frente de Unidad Popular –FUP1 (27.059 votos).

Turbay se empeñó en garantizar la participación de todos los partidos. “Turbay interpretó de tal manera el requisito constitucional de dar al partido derrotado un número equitativo de cargos gubernamentales, que los gobernadores recibieron una cuota de influencia política equivalente a la proporción de congresistas conservadores elegidos” (Bushnell, 1994, p. 340). Su gabinete estuvo compuesto por 7 ministros liberales, 5 del partido Conservador y un militar. Nuevamente, la cartera del ministerio de defensa estuvo en manos de un militar, el general Camacho Leyva. De la mano de éste, Turbay promulgó el Estatuto de Seguridad, que enmarcó en la guerra antisubversiva contra el Comunismo. Para la oposición, significó un duro golpe a los movimientos subversivos, convirtió a la sociedad civil en punto de mira de la fuerza pública e impidió el surgimiento de fuerzas políticas de oposición al gobierno (Guarín, 2005, p. 59)

El presidente Belisario Betancur (1982-1986) obtuvo la victoria con un total de 3'189.587 votos, superando a Alfonso López Michelsen (Partido Liberal), quien obtuvo 2'797.786 votos: por su parte, Luis Carlos Galán del Nuevo Liberalismo, consiguió 746.024 votos y Gerardo Molina del Frente Democrático (FIRMES-UNO) quien alcanzó 82.858 votos. Betancur volvió al sistema del 50% de miembros de cada partido en los cargos públicos, con lo que retornó

---

1 Se configura en el II foro Nacional de Oposición Democrática. Convocados por la ANAPO se integraron: MOIR, ANAPO, MAC, CDPR (Comités Democráticos Populares y Revolucionarios), Unión Comunista Revolucionaria (UCR) y el Movimiento Nacional Democrático Popular (MNDP). Ver: CINEP, 1978

al sistema del Frente Nacional (Bushnell, 1994, p. 341). Así, su gabinete estuvo compuesto por 5 ministros del Partido Liberal, 4 del Conservador, 2 tecnócratas, 1 militar y un militante del MOIR. En este caso, José Fernando Isaza Delgado ocupó la dirección del Ministerio de Obras Públicas.

En el periodo de Betancur se puede resaltar sus intentos por dar una apertura democrática al sistema. Se promulgó la Ley 58 de 1985, la cual determinó el estatuto básico de los partidos políticos y reguló parcialmente la financiación de campañas electorales, además de sentar las bases de un poder electoral más autónomo y técnico. Asimismo, recién entrada la segunda mitad de la década de los años 80's, también se promulgó el decreto 2241 de 1986 el cual adopta el Código Electoral y el Acto Legislativo 01 de 1986, que consagró la elección popular de alcaldes. “La escogencia por voto directo de los alcaldes y la posibilidad de que los ciudadanos decidan por medio de las consultas populares, buscan relegitimar el Estado, ante una sociedad cada vez más apática a la política y a los partidos” (Guarín, 2005. p. 65). Sin embargo, solo fue un intento de apertura democrática, incompleto, pues al tiempo que se producían estas reformas, y mientras se avanzaba en el primer intento de paz negociada se produjo un intenso periodo de guerra sucia, que conllevó al genocidio de la UP, principal fuerza de la izquierda opositora del momento. En medio del fracaso de la negociación de paz:

Quedaron entre el tintero las garantías para la oposición, la reforma del párrafo del artículo 120 de la Constitución o su eliminación, el apoyo económico por parte del Estado a las campañas al Congreso y a la Presidencia de la República, el desmonte de los rezagos del Frente Nacional en la Organización Electoral y la Rama Judicial y la creación de una rigurosa carrera administrativa que eliminara la influencia clientelista del bipartidismo. (Guarín, 2005, p. 63)

El gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), por su parte, intentó por primera vez salirse del molde frentenacionalista y propone un modelo con una dinámica de Gobierno-Oposición. Por primera vez se reconocía que la oposición era necesaria si se quería fortalecer la democracia, y se instaló la idea de darle garantías a la oposición política, más no de otorgarles participación en el gobierno. Dentro de su gabinete ministerial, Barco incluyó 6 liberales, 6 “tecnócratas” y un militar (a cargo del ministerio de defensa). Los conservadores que no aceptaron ser parte minoritaria del gobierno, se ubicaron en una “Oposición Reflexiva” (Hartlyn, 1993. p. 286). El esquema trataba de demostrar a los

grupos insurgentes que en el país existían condiciones para llegar por la vía electoral a las posiciones de dirección del Estado, sin embargo durante este mismo período se continuó con la guerra sucia, se incrementó el asesinato de dirigentes sociales y comenzaron a “institucionalizarse” los grupos de autodefensa con objetivos antisubversivos.

Los gobiernos de Betancur y Barco sufrieron la arremetida de la guerra declarada por el narcotráfico, que a diferencia de la guerra de las guerrillas, se realizó en las ciudades y directamente contra funcionarios del gobierno y miembros de las élites políticas. La reacción del Estado, con el apoyo de los Estados Unidos, fue el fortalecimiento de la justicia y los aparatos de seguridad del Estado.

La crisis generalizada en el sistema político colombiano recién entrada la última década del siglo pasado generó el ambiente propicio para una salida innovadora para enfrentar la crisis y se gestó así la convocatoria para adoptar una nueva carta constitucional. Colombia atravesaba por múltiples problemáticas políticas y sociales (algunas de las cuales reseñadas con anterioridad) de las cuales se pueden resaltar tres. De un lado, el crecimiento del narcotráfico y la violencia desprendida de este. Por otro lado, una crisis en el régimen político con pocas posibilidades para la participación, como bien ya se ha abordado. La crisis del régimen político y social es el resultado de la precariedad del Estado, debido a su incapacidad histórica para integrar el territorio nacional, distribuir los recursos sociales y establecer el monopolio legítimo de la fuerza de la producción de regulaciones (De Zubiría & Orjuela, 2001).

La última problemática tiene que ver con el recrudecimiento del conflicto armado a finales de los años 80. En “1980 se registraron 177 muertes por razones políticas, en 1988 la cifra alcanzó un tope de 4.304. Aunque menos intensa, la violencia de esta década mostró mayor complejidad que la vivida en la década de los años 50” (Hurtado, 2006. p. 99). En este contexto, la movilización social estudiantil y el triunfo de la séptima papeleta, una vez que sus efectos fueron sometidos a un acalorado debate jurídico acerca de su legalidad, permitieron que el presidente Cesar Gaviria, electo en 1.990 luego de una campaña en que el principal candidato, Luis Carlos Galán fuera asesinado por el narcotráfico, lo mismo que le sucedió a varios candidatos de izquierda (Jaime Pardo Leal, Bernardo Jaramillo Ossa y Carlos Pizarro), convocara vía decreto elecciones en el año 1.990 para conformar la Asamblea Nacional Constituyente. En un hecho sin precedentes en la historia nacional, comenzó a sesionar la Asamblea

Nacional Constituyente, reuniendo las diferentes fuerzas políticas nacionales. La Constitución Política finalmente fue promulgada en 1991.

La Asamblea Nacional Constituyente derogó el Artículo 120, y adecuó el ordenamiento legal para dar más garantías al ejercicio de la oposición. Sin embargo, los elementos del frente nacional se siguieron manteniendo. Para el profesor Bushnell (1996), Cesar Gaviria (1990- 1994), rompió con la lógica del Gobierno-Oposición de Barco, y conformó un gobierno de Unidad Nacional, “que incluso no se limitó a miembros de los partidos tradicionales –o a los Militares para el Ministerio de Defensa– a la hora de designar sus colaboradores” (Bushnell, 1996, p. 341). Gaviria incluyó en su gabinete ministerial 3 conservadores, 6 ministros liberales, 3 tecnócratas, 1 militar y 1 ministro de izquierda de la AD-M19, Antonio Navarro Wolff, quien estuvo a cargo del Ministerio de Salud Pública. Navarro Wolf había competido en las elecciones presidenciales obteniendo la tercera votación con un total de 739.320 votos, precedido por Álvaro Gómez Hurtado de Salvación Nacional quien obtuvo 1'401.128 votos.

De otro lado, Ernesto Samper (1994-1998) asumió la presidencia con una victoria de 2'581.193 votos, frente a 2'562.481 votos de Andrés Pastrana y nuevamente 217.067 votos que obtuvo Navarro Wolf. Tres Conservadores, 10 liberales y 3 tecnócratas conformaron su cartera ministerial. Sin embargo, por el “Proceso 8000”, se generaron bastantes críticas de una facción de oposición que, aunque desarticulada y minoritaria, tuvo la oportunidad de expresarse e influir en la opinión pública.

Paradójicamente, no estuvo liderada por la AD M19 casi completamente extinguida en el legislativo, ni por el Partido Conservador que maniobraba en medio de la crisis y sacaba el mayor provecho burocrático de la situación. Tampoco por la Unión Patriótica que se redujo a un senador en las elecciones de marzo de 1994 y que cuatro meses después era asesinado en las calles de Bogotá. La oposición fue encabezada, principalmente, por sectores liberales que acompañaron al Presidente en la campaña y algunos reductos conservadores (Guarín, 2005, p. 99).

Por su parte, Andrés Pastrana (1998-2002), obtuvo la presidencia en la segunda vuelta, derrotando a Horacio Serpa Uribe. Pastrana nombró a 8 ministros conservadores, 5 tecnócratas, 1 liberal, 1 empresario y 1 dirigente del Polo Democrático Alternativo. Estos tres últimos ocuparon el Ministerio de Agricultura, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia respectivamente. La

oposición estuvo dirigida por el partido Liberal liderado por Serpa, quien el mismo día de las elecciones, declaró una “Oposición Patriótica”.

Según el mismo Serpa, su objetivo fue “ejercer la vigilancia programática que más le conviene al país y el control político, para buscar que quienes habrán de desempeñar los más importantes cargos de la Nación cumplan con los programas que fueron expuestos y por cuya defensa fueron elegidos al ejercicio gubernamental” (Serpa, 1999, p. 26-27; como se citó en Guarín, 2005). A diferencia de lo que sucedió en Barco, el presidente Pastrana respondió promoviendo el transfuguismo político, el debilitamiento del Partido Liberal y suprimiendo el esquema Gobierno – Oposición (Guarín, 2005, p.106). Además, se conformó una coalición denominada Gran Alianza, que apoyaban al presidente la cual se disolvió cuando éste propuso un referéndum con el fin de cerrar el Congreso.

Paradójicamente, la “Oposición Patriótica” no pudo configurarse como alternativa de poder, pero sí realizó control político y la defensa de la institucionalidad. Caso contrario, sucedió con Álvaro Uribe Velez (2002-2010), quien accedió a la presidencia por fuera de los partidos tradicionales, pues él había sido disidente de las filas Liberales. Superó a Horacio Serpa y a Garzón, por cerca de dos millones de votos. En su primera administración, Uribe nombró 6 tecnócratas, 3 liberales, 3 miembros del Partido Social de Unidad Nacional (PSUN), 1 de Alas-Equipo Colombia y 1 conservador. En la segunda administración Uribe configuró su gabinete con 5 tecnócratas, 3 integrantes del PSUN, 2 conservadores, 1 miembro de Alas Equipo Colombia, 1 liberal, 1 del Centro Democrático. El principal opositor fue el Polo Democrático Alternativo (PDA) y una parte de los Liberales.

Finalmente, los dos últimos periodos presidenciales ocupados por Juan Manuel Santos (2010-2018), se han caracterizado por ser gobiernos de coalición. Del año 2010 al 2014, el gabinete de ministros estuvo conformado por 5 conservadores, 3 liberales, 3 miembros del PSUN, 2 tecnócratas y un dirigente de Cambio Radical. La oposición, minoritariamente, estuvo representada por el PDA. La coalición de gobierno del segundo gobierno de Santos (2014-2018), tiene como base 4 ministros liberales, 4 miembros del PSUN, 3 tecnócratas, 2 conservadores, 2 de cambio radical, y 1 dirigente de izquierda PDA, Clara López. En lo que lleva del segundo mandato, la oposición se ha dado entre la izquierda del PDA y, por primera vez, desde la ultra derecha a través de un nuevo partido: el Centro Democrático.

Tabla 2. Composición de los Gabinetes Ministeriales en Colombia 1974-2018

<b>PRESIDENTE</b>	<b>Ministros Liberales</b>	<b>Ministros Conservadores</b>	<b>Ministros Tecnócratas</b>	<b>Otros</b>
Alfonso López Michelsen (1974-1978)	6	4	2	1 Militar
Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982)	7	5	0	1 Militar
Belisario Betancur (1982-1986)	5	4	2	1 Militar 1 MOIR
Virgilio Barco (1986-1990)	0	6	6	1 Militar
Cesar Gaviria (1990-1994)	6	3	3	1 Militar 1 AD-M19
Ernesto Samper (1994-1998)	10	3	3	0
Andrés Pastrana (1998-2002)	1	8	5	1 Empresario 1 PDA
Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)	2	1	6	3 PSUN 1 ALAS
Álvaro Uribe Vélez (2006-2010)	1	2	5	3 PSUN 1 CD 1 ALAS
Juan Manuel Santos (2010-2014)	3	5	2	3 PSUN 1 CAMBIO RADICAL
Juan Manuel Santos (2014-2018)	4	2	3	4 PSUN 2 CAMBIO RADICAL 1 PDA

**Fuente:** Elaboración Propia. Con base en información de prensa y archivo histórico del banco de la República.

Ahora bien, el segundo elemento que se puede definir como posfrentenaciona- lista, se refiere a la baja participación de la izquierda colombiana en el poder, y el posible ejercicio a la oposición que podría realizar. La Colombia posfrentenacio- nalista se caracterizó por eliminar políticamente a la oposición por medio del uso

de la violencia, imposibilitar la fundación de nuevos partidos políticos, imponer dos únicas opciones políticas en el escenario electoral, entre otras, restringen el ejercicio de la democracia en Colombia, e impiden las garantías para la oposición. Como ya se ha anotado, los dirigentes políticos de Izquierda (UP) han sido víctimas de una clara persecución política. Aunque la constitución de 1991 buscaba dar una apertura democrática, la izquierda no ha accedido a cargos de representación popular significativos. Se tomará como ejemplo la participación de los partidos de izquierda en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1974 a 2014.

Respecto al primer aspecto, garantizar la alternancia de poder, se encuentra directamente relacionada con el derecho de participar en las elecciones de la ciudadanía. En palabras de Dahl, se requiere una garantía institucional para garantizar el “derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo” (Dahl, 1989, p. 15), es decir a luchar por los votos.

La izquierda colombiana ha tenido un comportamiento electoral significativo, pero minoritario que le permitió acceder a algunos cargos de representación popular. Un claro ejemplo es la Unión Patriótica (UP), que apareció en el escenario electoral en 1.986. En las primeras elecciones que participó, obtuvo más de 320.000 votos que le permitieron obtener más de 350 concejales en todo el país (Cepeda, 2006); además, logró elegir a 5 senadores ,9 representantes a la Cámara y 23 alcaldes (El Tiempo, 2010).

Para las elecciones de la Asamblea Departamental de 1986, obtuvo 213.181 votos; y alcanzó un tope máximo de votos en 1.988, con un total de 288.534. A partir de entonces comienza a disminuir su caudal electoral para acceder a esta misma corporación, obteniendo 211.156 votos en 1990; 81.128 en 1992; 92.531 votos en 1994; y finalmente 41.098 votos en 1997 (Romero, 2011, p. 133).

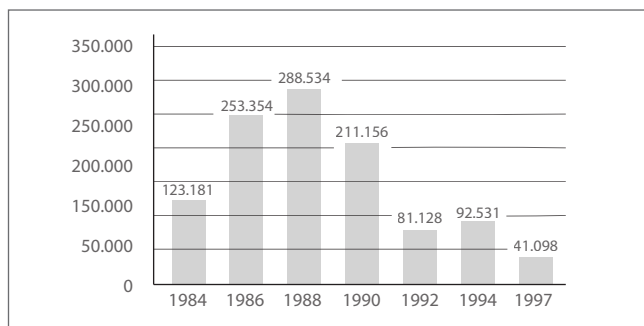


Figura 8 Votación Asambleas Frente Democrático-UP 1984-1997  
Fuente. (Romero, 2011, p. 133)



Por otro lado, la izquierda también ha aspirado a llegar a la presidencia. Para las elecciones de 1982, el Frente Democrático, que era opción de izquierda liderada por el Partido Comunista Colombiano, alcanzó con el candidato presidencial Gerardo Molina un total de 82.858 votos. Adicionalmente, el dirigente de la Unión Patriótica Jaime Pardo Leal, en 1986, se perfilaba con 328.752, casi el 12 % del total de votos. Para las elecciones de 1994, Alberto Mendoza Morales (Convergencia Nacional) alcanzó 34.437 votos, el 0,59% (Romero, 2011. p. 129).

Los datos estadísticos muestran que los partidos y movimientos políticos de Izquierda han competido por la presidencia nacional, pero con muy bajos resultados. Los tres dirigentes que más altos resultados electorales han obtenido en las contiendas presidenciales, fueron Antonio Navarro Wolf (1996), Carlos Gaviria (2006) y Clara López (2014).

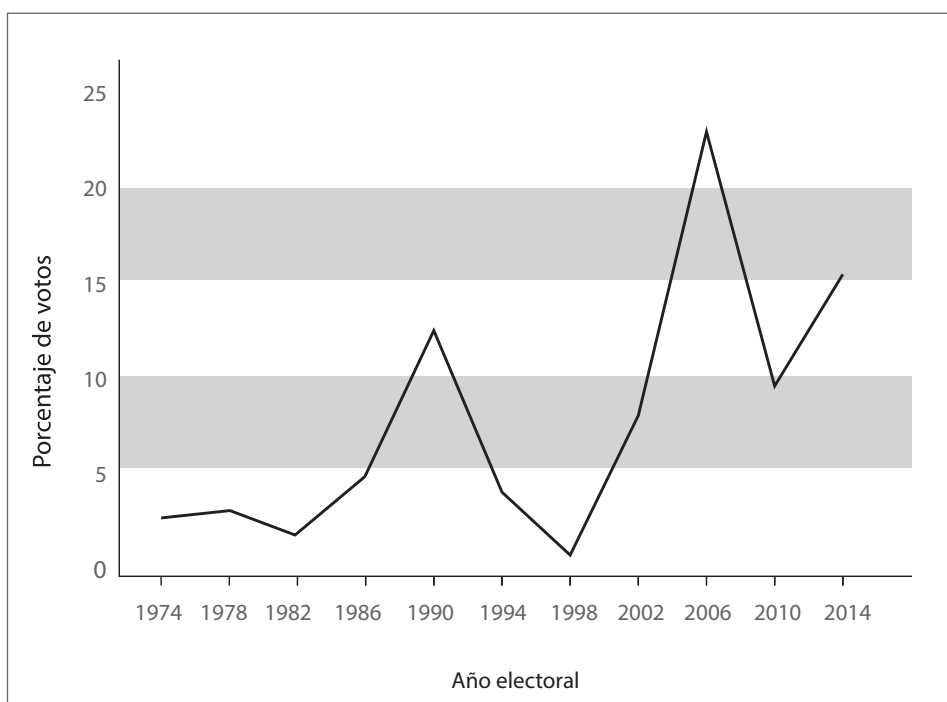


Figura 9. Desempeño electoral de los partidos políticos de izquierda en Colombia. Elecciones presidenciales 1974-2014

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil; Pachón & Sánchez 2014.

Tabla 3: Datos porcentuales sobre desempeño electoral de los partidos políticos de izquierda en Colombia. Elecciones presidenciales 1974-2014

Año electoral	Votos (%)	Candidatos (Partidos políticos)
1974	2,6	Hernando Echeverri Mejía (UNO)
1978	2,8	Julio Cesar Pernia (UNO); Jaime Piedrahita (MOIR); María del Socorro Ramírez (Partido Socialista de los Trabajadores)
1982	1,6	Gerardo Molina (UNO); Florentino Porras (Reivindicación Popular)
1986	4,6	Jaime Pardo Leal (UP)
1990	12,5	Antonio Navarro Wolf (AD-M19); Luis Carlos Valencia (Partido Socialista de los Trabajadores)
1994	3,8	Antonio Navarro Wolf (AD-M19-Compromiso Colombia)
1998	0,6	Guillermo Alemán (Partido Socialista de los Trabajadores); Beatriz Cuellar de Ríos (AD-M19); Jorge Betancur (UP)
2002	8	Augusto Lora Ramírez (Mov. 19 de abril); Luís Eduardo Garzón (Mov. Vía Alterna)
2006	23	Carlos Gaviria (Polo Democrático Independiente)
2010	9,3	Gustavo Petro (Polo Democrático Alternativo)
2014	15,2	Clara López (Polo Democrático Alternativo-UP)

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil; Pachón & Sánchez 2014.

Según la base de datos Political Database of the Americas (2016) para 1990, Antonio Navarro Wolf, por el partido Compromiso por Colombia (AD-M19) alcanzó 754.740 votos. En relación con esto, los resultados de las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 muestran que el M-19 alcanzó el segundo lugar en votación a nivel nacional, con 950.174 votos, obteniendo 19 escaños, convirtiéndose en un hito electoral para la izquierda colombiana, además del impacto político que esto generó. Por su parte, la Unión Patriótica alcanzó 82.728 votos y obtuvo 2 escaños<sup>2</sup> (Political Database of the Americas, Elecciones para Asamblea Constitucional de 1990, 2016).

2 Ver: Political Database of the Americas. Colombia: Elecciones para Asamblea Constitucional de 1990. Recuperado de, <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/coelasa.html>

Este amplio resultado de Navarro Wolf en las elecciones se puede llegar a relacionar con su nombramiento como Ministro de Salud Pública en el gobierno nacional de Cesar Gaviria, quien lo incluyó en su cartera ministerial.

De otro lado, el desempeño de los partidos y movimientos políticos de izquierda en las elecciones para el Congreso también muestra el poco acceso que han tenido a las esferas de poder. Desde el “desmonte” del Frente Nacional hasta 1990, hubo una escasa y corta participación de la izquierda. Luego de la Constitución de 1991, se presenta un ligero aumento de los cargos obtenidos por los partidos de izquierda, hasta llegar a un tope máximo en 1998. A partir de esta fecha los porcentajes comienzan a disminuir, hasta que, sorprendentemente, en el año 2002 retroceden notoriamente. Desde este año, hasta el 2006 el porcentaje incrementa nuevamente, pero vuelve a decrecer hacia el año 2014.

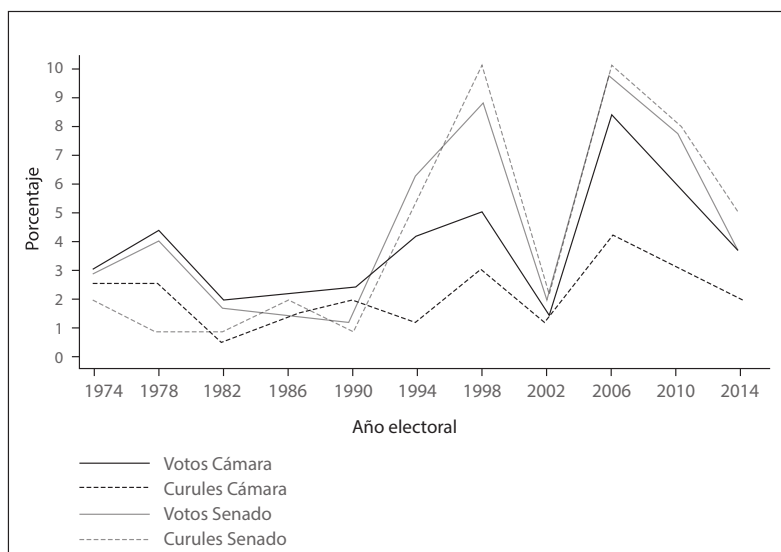


Figura 10: Desempeño electoral de los partidos políticos de izquierda en Colombia. Elecciones parlamentarias 1974-2014

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil; Pachón & Sánchez 2014.

Ahora bien, el hecho de que la izquierda no haya llegado al poder es simplemente porque no existe un apoyo popular sólido, o porque el sistema ha impedido que estas fuerzas políticas crezcan como opción de poder. Varios argumentos ayudan a entender que es más lo segundo que lo primero. Se debe comenzar mencionando que todos los demás países de la región con características socio económicas similares han tenido movimientos y partidos de

izquierda mucho más fuertes y que en casi todos los casos han llegado al poder (la excepción sería México que ha tenido un partido de izquierda fuerte después de la transición pero no ha llegado al poder presidencial aún). Segundo, los niveles de represión ejercidos históricamente contra los líderes y organizaciones de izquierda han impedido que el desarrollo de estos partidos se produzca de manera natural.

Tercero, porque las reglas de juego electoral han establecido una ventaja práctica y real a quienes están en el gobierno o cerca de él, la más importante es la financiación de las campañas que los partidos tradicionales y sus sucedáneos obtienen principalmente mediante mecanismos de derivación de los recursos públicos, especialmente mediante la corrupción pública. Y cuarto, tal como se mencionó en el estudio sobre ubicación ideológica de los colombianos (Londoño, 2014) las decisiones electorales no reflejan adecuadamente la distribución de preferencias políticas, con especial detrimento de la izquierda pese a que cerca de un 25% de personas manifiestan compartir postulados cercanos a sus propuestas. De esta manera es posible concluir que si no fuese por el conflicto armado y las características de la democracia colombiana, la izquierda tendría un mejor desempeño y mejores opciones de lograr el apoyo popular.

Esta evolución política muestra que el sistema político sigue dominado por los partidos tradicionales o sus sucedáneos, esto es, aquellos partidos que han emergido como maquinarias electorales sin plataforma política definida pero que no representan opciones políticas diferentes (en dicha categoría caben partidos como el partido de la U, Cambio Radical y Opción Ciudadana) y que los procesos de alternancia en el poder siguen limitados a los miembros de dichos grupos. En la medida en que no todas las fuerzas que se expresan en el sistema político se pueden arriesgar, la hipótesis acá sostenida y explicada en otro texto de que Colombia es una democracia incompleta, pues no todas las expresiones políticas han podido llegar al poder (Londoño, 2015). Por supuesto, esto se refiere principalmente a la izquierda colombiana que no sólo no ha contado con garantías para competir, sino que ha tenido unos límites en su capacidad de convocatoria como producto de la existencia de un ala de la izquierda en armas como lo son las guerrillas. Identificar estas restricciones para el ejercicio de la democracia en Colombia, que permiten concebir el régimen como una democracia incompleta se reafirma con varios de los elementos presentados en esta sección.

Primero, una deficiente inclusión política que no ha logrado conseguir una apertura estable y sostenida del sistema hasta abarcar todo el espectro de opciones políticas en juego. Como se verá en la siguiente sección, esto se relaciona estrechamente con una débil garantía de derechos para quienes actúan por fuera de la matriz política tradicional. Segundo, el régimen ha sido incapaz de brindar las garantías mínimas para el desarrollo de la actividad política y especialmente de la oposición. El ejercicio de la política en Colombia se ha convertido en una actividad de alto riesgo principalmente para los líderes de izquierda. Los actores han sufrido altas dosis de represión, asesinatos, violaciones a los derechos humanos, etc. Uno de los factores que propicia dichas prácticas es la incapacidad del Estado colombiano de monopolizar el ejercicio legítimo de la coerción y el Estado de Derecho en todo el territorio nacional

Tercero, el cierre relativo del régimen político que se produjo desde la Dictadura de Rojas Pinilla y el Frente Nacional, ha generado que las expresiones sociales se manifiesten por fuera de los partidos políticos. La apertura de 1991 no condujo a una repolitización de los partidos, sino a su extrema personalización, recién moderada con las reformas políticas introducidas a partir de 2003. Como resultado, el país ha experimentado una serie de altos ciclos de protesta y movilización, enfrentados la mayor parte de las veces mediante la represión y la estigmatización.

Cuarto, a pesar de que la Constitución de 1991 y el ordenamiento jurídico desarrollado con posterioridad ha intentado promover aperturas democráticas, aún persisten elementos posfrentenacionalistas en las prácticas políticas que han mantenido la distribución cuasi bipartita de cargos burocráticos establecida en el Frente Nacional y la falta de garantías para el ejercicio de la oposición. La continuación de la cultura consociacional lleva a que los partidos que no resulten ganadores terminen participando del gobierno, desdibujando su actuación como representantes de la oposición o como actores alternativos en el sistema político. Esta práctica de cooptación de los perdedores busca evitar que se ejerza apropiadamente un control político por parte de una oposición organizada. El único esfuerzo, la excepción en todo este recorrido, fue el intento de la administración de Barco con su propuesta de “Gobierno-Oposición”.

### 3.2. Las garantías y la protección de los derechos (una mirada a la oposición desde abajo)

Tal como se ha señalado, la caracterización de la democracia incompleta en Colombia se relaciona también con la débil vigencia de los derechos que esa democracia está llamada a proteger, en particular con los derechos civiles y políticos que son los que garantizan que los ciudadanos sean partícipes del proceso político.

La incapacidad del Estado de ofrecer garantías para el ejercicio de la política, la libertad de expresión, la asociación y para los Movimientos Sociales se encuentran evidenciadas con las acciones de represión, con la persecución, los índices de homicidio y el genocidio político de los actores políticos que intentaban tramitar sus demandas por medio de las movilizaciones sociales, o bien, expresar sus ideales políticos mediante la conformación de partidos o movimientos políticos, particularmente de izquierda. Así pues, conviene enfatizar estas situaciones en relación con las fallas del régimen democrático.

Ahora bien, conviene advertir que señalar estas fallas en medio de una situación de conflicto no significa ni endilgar toda la responsabilidad al Estado, ni eximirlo de toda responsabilidad. El Estado fue un actor fundamental con tres órdenes de responsabilidades: la primera, acciones deliberadas de vulneración de los derechos mediante violaciones en las cuales fue directamente responsable; la segunda mediante su omisión voluntaria o asociación con otros actores para facilitar la violación de derechos humanos; y la tercera mediante la omisión involuntaria como consecuencia de su debilidad para imponer un orden basado en el Estado de Derecho y la justicia. El análisis de cada una de estas acciones corresponderá una vez se cierre el conflicto armado en Colombia.

#### 3.2.1 Garantías para la Oposición Política.

Para la vigencia de la democracia es necesario que se den garantías para aquellos partidos o movimientos que ejercen oposición al gobierno de turno. La vigencia de un esquema de oposición implica asegurar la alternancia en las ideas, concepciones, visiones y usos del aparato del Estado para promover visiones distintas de la política. Para permitir el acceso a participar en la política, quiere decir, que debe asegurarse dos aspectos: a) la alternancia de poder y b) la no estigmatización y seguridad contra quienes ejercen la oposición.

La posibilidad de los partidos de izquierda para competir se ha visto minada por la violencia sufrida en forma continua por sus dirigentes. El genocidio de la UP es una muestra de dicha restricción y permite establecer serios cuestionamientos al carácter de una democracia que permite el asesinato de un grupo político específico, especialmente si es un grupo de oposición.

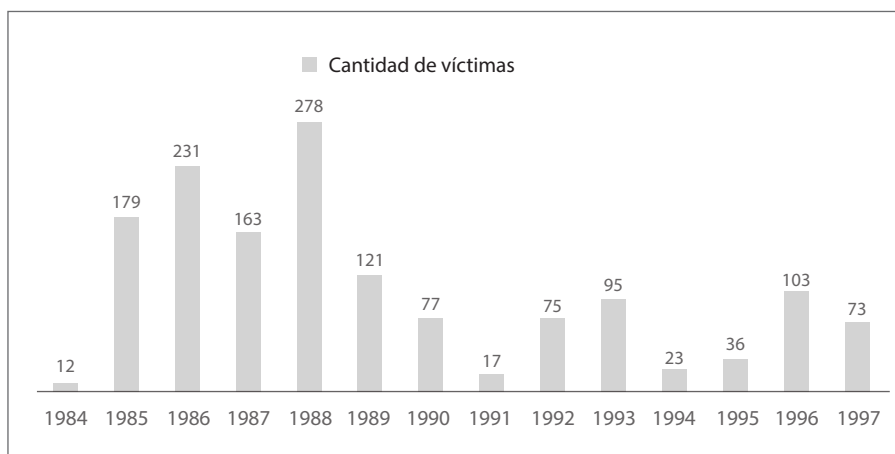


Figura 11. Cantidad de víctimas UP (1984-1997)  
Fuente: Elaboración propia con base en Romero (2011)

Según los documentos presentados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para el caso colectivo No.11.227, se presentaron 1.163 ejecuciones extrajudiciales de miembros de la UP entre 1985 y 1993; 123 personas desaparecidas, 43 víctimas de atentados y 225 recibieron amenazas (Romero, 2011. p. 148). La cantidad de víctimas se estiman cerca de 2.500 “entre los cuales figuran la mayor parte de los elegidos, incluyendo los elegidos al Congreso, los presidentes de la organización, innumerables dirigentes sindicales y líderes campesinos, toda una generación de jóvenes militantes” (Pécaut, 2015. p. 631).

Iván Cepeda (2006) afirma que el genocidio se trató de un caso paradigmático de aniquilación de los miembros y líderes de un grupo en razón de sus convicciones ideológicas, así como de la persecución de sus simpatizantes y la destrucción de su entorno social (Cepeda, 2006). Además, las víctimas se ubicaban principalmente en los municipios y ciudades donde los gobiernos de la UP desarrollaban gran inversión pública. “Un caso ejemplar de esta situación fue el del municipio de El Castillo, Meta. Allí, uno tras otro, fueron destituidos

o asesinados cuatro alcaldes de la UP junto con otros funcionarios de la administración local de la misma filiación” (Cepeda, 2006. p. 6).

No únicamente se privó a la izquierda de garantías para ejercer política, sino que centenares de alcaldes y concejales de distintos partidos fueron asesinados entre 1986 y 2003. Los estimados de Jorge Giraldo (2015), revelan que entre “1986 y marzo de 2003 fueron asesinados 162 alcaldes, 420 concejales y 529 funcionarios públicos, el 53% de los cuales eran inspectores de policía; además, fueron víctimas mortales 108 candidatos a alcaldía y 94 candidatos a concejos municipales” (Giraldo, 2015. p. 483). La situación empeora cuando se analizan las cifras del Centro Nacional de Memoria Histórica, según el cual, entre 1996 y 2002 se realizaron secuestros a:

219 alcaldes (68,9%), 246 concejales (74,1%), 38 diputados (73,1%) y 27 congresistas (50%). Entre los secuestrados con militancia política, Cifras & Conceptos ha registrado 912 víctimas. De estas, 464 militaban en el Partido Liberal (50,8%), 135 en el Partido Conservador (29,8%), 135 en otros movimientos políticos (14,8%) y 41 en partidos o movimientos políticos de izquierda (4,5%) (CNMH, 2013. p. 68).

Como se observa, no sólo la izquierda fue víctima de violencia, sino el conjunto de actores políticos, en un escenario tal de ausencia de protección de derechos para el ejercicio de la política es difícil que la democracia funcione. Ahora bien, si se compara el efecto de la violencia política contra la dirigencia partidista en relación con el tamaño de la fuerza electoral, es evidente que la afectación a la izquierda es mucho mayor que el daño realizado a los partidos tradicionales; los meros datos cuantitativos no dejan ver la afectación cualitativamente mayor sobre las fuerzas minoritarias.

### 3.2.2. Garantías para la Libertad de Expresión.

La libertad de expresión, como pilar fundamental de la democracia ha sido atacada en Colombia mediante amenazas, secuestros, asesinatos contra periodistas y comunicadores sociales. Para la Fundación Sueca por los Derechos Humanos (2004), “el conflicto armado, el narcotráfico y la corrupción política y económica conjuntamente han restringido la labor de los medios de comunicación y así limitado el derecho a la información de la población” (Fundación Sueca por los Derechos Humanos, 2004. p. 16).



Diferentes grupos, políticos, sociales o militares, restringen y distorsionan la información y discusión para así fortalecer su control de la opinión pública. Pero lo más grave, son las altas tasas de violaciones y atentados contra la libertad de prensa. Según la Fundación para la Libertad de Prensa<sup>3</sup> y la Comisión Nacional de Memoria Histórica, entre diciembre de 1977 y agosto de 2015 se cometieron 152 asesinatos de periodistas por razón de su oficio (CNMH, 2015).

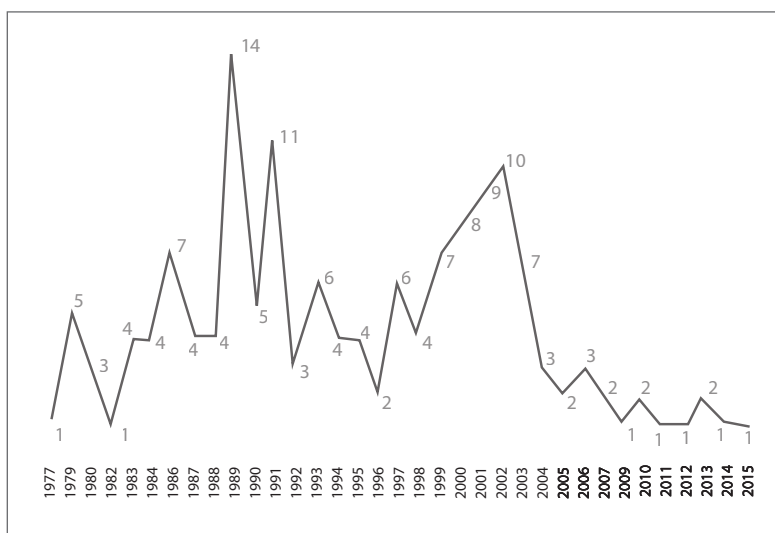


Figura 12. Línea de número de asesinatos cometidos contra periodistas en Colombia, por años. Período Informe CNMH (diciembre 1977 a agosto 2015)  
Fuente: La palabra y el silencio, la violencia contra periodistas en Colombia (1977-2015). CNMH (p. 130)

La violencia contra periodistas está directamente relacionada con la proximidad del conflicto y con el significado de la información dentro de él. Esta afirmación puede relacionarse con el hecho de que sean los medios regionales y locales los más golpeados, así como lo son la prensa escrita y la radio. La violencia tiene una fuerte naturaleza local y regional. Según el CNMH, se atacó a los periodistas principalmente en las regiones.

El asesinato de periodistas trae un gran impacto para el sistema político, ya que estos tienen la capacidad de generar visibilidad y denunciar los actores de la guerra, movilizar la opinión pública y realizar periodismo investigativo. La

3 Cifras e Indicadores de periodistas asesinados. Recurso en línea. Disponible en: <http://flip.org.co/es/cifras-indicadores/periodistas-asesinados>

falta de garantías para los periodistas es otra de las graves fallas de la democracia en Colombia. El asesinato como forma de violar la libertad de expresión “rompe el tejido comunicativo de comunidades que muchas veces quedan en el desamparo informativo o, lo que es peor, en las interpretaciones únicas” (CNMH, 2015. p. 21).

### 3.2.3. Garantías para la Asociación sindical

En cuanto a las garantías de asociación en Colombia es posible afirmar que existe una precariedad del aparato estatal que ha ocasionado una profundización en las dinámicas de violencia contra los sindicalistas. El Estado colombiano ha sido débil en garantizar mecanismos legales con los cuales se puedan dirimir los conflictos laborales que se presentan, por ende los sindicatos suelen recurrir a espacios extra-institucionales para poner de manifiesto sus discrepancias.

Aunque en Colombia el derecho de asociación sindical está considerado como un derecho fundamental y su ejercicio ha sido señalado como un importante componente del equilibrio entre el capital y el trabajo, hay una enorme precariedad en su reglamentación y regulación. Lo anterior se debe a que, durante la construcción del Estado colombiano se ha puesto de manifiesto una práctica ambivalente donde se combinan elementos constitucionales y autoritarios como alternativa entre un régimen militar y una democracia plena (Fernandez, 2012).

En Colombia, la oposición política de extrema izquierda y la extrema derecha tendieron a alejarse de una defensa de los principios de la democracia liberal. Estos puntos de vista antagónicos son los que ayudan a comprender la propensión que han tenido sectores extremistas de izquierda y derecha a emplear las armas con el fin de imponer sus objetivos políticos. Las divergencias entre los dos actores se radicalizaron a causa del carácter híbrido del Estado, que no ha sido plenamente constitucional ni completamente autoritario y ha bloqueado así la alternativa de una democracia plena. Una democracia incompleta como la que se ha presentado en Colombia durante tantos años, donde se evidencian expresiones autoritarias, ha traído consigo el cierre o la inexistencia de mecanismos de regulación democrática para mediar las disputas laborales.

En el país se han registrado históricamente bajas tasas de sindicalización lo cual obedece a la falta de garantías para la asociación sindical. No solo se ha estigmatizado a los miembros de los sindicatos como aliados de la guerrilla y promotores de causas ilegales, sino que el Estado ha sido incapaz de ponerse

de su lado y en cambio ha sido socio de la perspectiva empresarial, lo más grave aún es la permisividad y en no pocos casos complicidad en el asesinato de sindicalistas, que llevó a que el país tuviese el vergonzoso reconocimiento de ser el lugar más peligroso del mundo para ser líder sindical.

La legislación colombiana se ha encargado de reglamentar la libertad sindical y el derecho a la asociación de los trabajadores, tal y como está consignado en los artículos 38 y 39 de la Constitución política de Colombia. Aunque se ha realizado un enorme esfuerzo por la construcción de vías legítimas que garanticen las posibilidades de asociación y negociación colectiva, en las cuestiones prácticas los trabajadores siguen encontrando un sinnúmero de frenos que imposibilitan el ejercicio pleno de sus derechos.

En primera instancia, hay trabas que se ponen a la hora de iniciar un proceso de registro para la conformación de un sindicato, este mecanismo de inscripción mediante un acto administrativo se convirtió en una condición necesaria para recibir la personería jurídica por lo cual se ha limitado durante años el libre ejercicio del derecho de asociación sindical (Castaño, 2012).

En segunda instancia, se ha presentado violencia hacia los trabajadores sindicalizados; hay evidencia de una fuerte tendencia de homicidios a sindicalistas. Se puede observar que en años como 1993-1996 y 1992-1997 se presentaron picos sobre asesinatos, esto indica que hubo un aumento significativo entre 1994 y 1996.

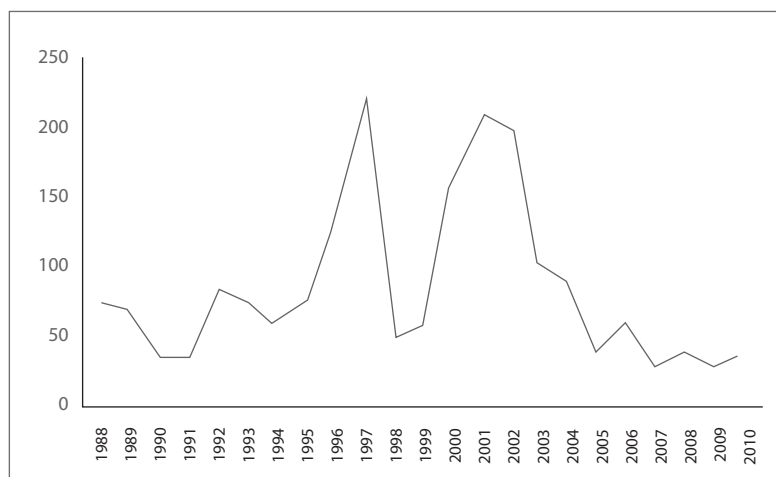


Figura 13. Homicidios a Sindicalistas 1988-2010  
Fuente: Elaboración de (Echandia, 2013)

Según Echandía (2013), entre 1988 y 2003, los actores involucrados en dichos homicidios son los grupos paramilitares o autodefensas. En cuanto a la distribución geográfica, el 54% de los homicidios ocurrió en los departamentos de Antioquia, Santander, Valle, Cesar y Magdalena, con una alta concentración, en parte determinada por los centros urbanos, en los tres primeros departamentos. Pero la situación es más compleja, pues la concentración regional se vio agravada por una focalización sectorial y gremial, que afecta más a gremios y sindicatos especiales, como la CUT. Entre 1988 y 1995, los picos coincidieron espacialmente con la violencia en zonas como Urabá, Magdalena Medio y la zona bananera del Magdalena (Echandía, 2013).

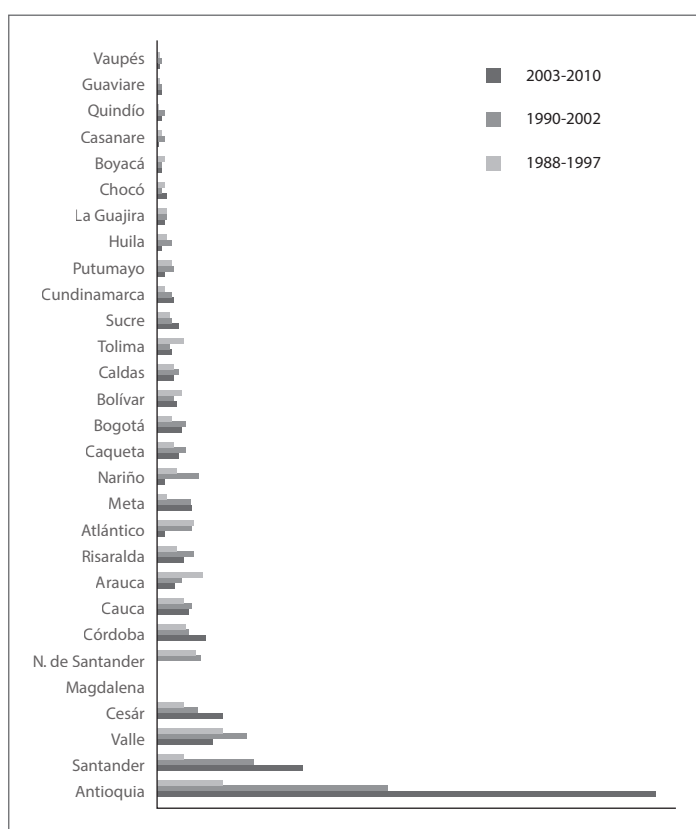


Figura 14. Homicidios a Sindicalistas por Departamento 1988-2010  
Fuente: Elaboración de (Echandía, 2013)

Lo anterior demuestra que el carácter restringido de la democracia colombiana ha tendido a manifestarse en políticas oficiales incoherentes con respecto a la apertura de espacios de participación para los trabajadores. Sumado a lo anterior, la violencia contra líderes sindicales no permite el libre desarrollo de las

organizaciones ya que trunca el proceso democrático de la libre expresión, libre asociación y reivindicación de los derechos de los trabajadores. Esto, ha generado tensiones permanentes entre sindicalismo y diferentes gobiernos, empresarios y otros grupos de poder opuestos a las reclamaciones de los derechos de los asalariados (Fernandez, 2012). Tal y como lo señala Fernández (2012):

Debido a estas circunstancias, condicionadas por un Estado ambivalente entre el autoritarismo y el constitucionalismo, muchas veces los trabajadores se han visto obligados a ejercer sus acciones reivindicativas en la frontera entre espacios de legalidad y de violencia. Este ir y venir entre la legalidad y la ilegalidad, en contextos de conflicto armado como los que ha vivido el país en los últimos tres decenios, propiciaron situaciones de desinstitucionalización que hicieron posible la colonización bélica de la actividad sindical. A su vez, ambas situaciones, muchas veces entrelazadas, dieron cabida a procesos de estigmatización contra los sindicalistas, que funcionaron para instigar y crear pretextos para violentarlos física y políticamente. En dependencia de las circunstancias regionales y locales, surgieron alianzas entre agentes antidemocráticos para atacar a los líderes sindicales (Fernandez, 2012).

En conclusión, el Estado ha intentado crear diferentes mecanismos de legalidad que permitan el ejercicio de asociación de trabajadores, sin embargo, dichos mecanismos se contradicen a la hora de la ejecución debido a que no se crean espacios democráticos adecuados donde se pueda desarrollar de manera idónea la expresión de las inconformidades de los trabajadores. Asimismo, el Estado no ha creado herramientas de control efectivas que permitan a los líderes sindicales tener un mínimo de seguridad y de este modo puedan ejercer su derecho a la participación de manera adecuada, sin temor a perder la vida.

#### 3.2.4. Garantías para los Movimientos Sociales

Enmarcada en la limitación que genera el régimen político colombiano para incluir nuevas fuerzas políticas, diversos sectores sociales han recurrido a la movilización social y la acción colectiva como forma de expresión del descontento social. Asimismo, han intentado llamar la atención del Estado, reivindicar sus derechos, manifestar su descontento frente a alguna política gubernamental y visibilizar sus plataformas de acción política.

La dinámica de movilización social ha caracterizado la historia colombiana. Después del régimen frentenacionalista florecieron los movimientos sociales.

Según Mauricio Archila, entre 1958 y 1990 se presentaron cerca de 9.981 registros de protestas sociales, que significa 302 por año (Archila, 2008). Esta información, se corrobora con el informe del CINEP para el año 2013, el cual presenta que entre 1975 y 2013 se registraron un total de 18.397 movilizaciones cuyas principales modalidades han sido: marchas/movilizaciones (37,9%), paros (31,2%), invasiones (9.9%), bloqueos de vías (9.3%) y tomas a entidades políticas (7,3%).

Tabla 4 Modalidades de movilización social en Colombia 1975-2013

Modalidades	Hechos
Movilizaciones/marchas	6.938
Paros	5.734
Invasiones	1.820
Bloqueo a vías	1.709
Tomas a entidades	1.342
Disturbios	694
Otros	120
TOTAL	18.397

Fuente: Base de datos de Luchas Sociales – CINEP

Su aparición después de 1970, responde a dos dinámicas. La primera es de carácter político. Como se mencionó, el acuerdo frentenacionalista llevó a que los partidos no dinamizaran ni interpretaran la contienda política, pero esto no significaba que las luchas de intereses al interior de las sociedades no se expresaran. Y en efecto estas se dieron a conocer pero por fuera de los partidos, a través de la organización social. El problema es que esta gestión de las demandas sociales fue interpretada como un desafío al sistema, estigmatizada como parte de la acción guerrillera y reprimida como parte de la política de seguridad del Estado.

Durante el Frente Nacional este tipo de confrontación se hizo mucho más visible, en especial porque aparecieron medios de comunicación que se encargaron de contar y denunciar lo que la prensa tradicional nunca mencionaba o señalaba de modo parcializado a favor del régimen. Revistas como “Alternativa” y otras empezaron a mostrar el otro lado de nuestra historia al costo de ser reprimidos, censurados y perseguidos.

En este escenario se entienden acciones como las de los primeros presidentes Posfrentenacionalistas. De un lado, después del Paro Cívico de 1977, el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) inició el nombramiento de alcaldes militares en zonas afectadas por el conflicto armado, en donde promovieron mecanismos de limitación a las libertades personales. Asimismo, el Estatuto de Seguridad promulgado por el gobierno de Julio Cesar Turbay (1978-1982) aumentó las penas y dio más control judicial a las fuerzas militares, además de limitar nuevamente las libertades civiles. (Cifras y Conceptos y CEDAE, 2014).

La segunda es de carácter económico, pues el sistema económico del Frente Nacional, con su entrega de la gestión económica a élites tecnocráticas privilegió la estabilidad macroeconómica sobre cualquier opción redistributiva, situación que continúa hasta nuestros días. Cuando la economía no trabaja para la gente, entonces los ciudadanos intentan que el Estado actúe en favor de ellos a través de los mecanismos que tienen en sus manos, especialmente la presión social y en las calles. Esto no fue posible dado que “las esperanzas de algunos sectores de que se priorizara en la agenda pública el desarrollo económico por encima del crecimiento se vieron frustradas cuando los dos gobiernos que iniciaron con el cierre del Frente Nacional persiguieron políticas aperturistas de corte neoliberal” (Cifras y Conceptos y CEDAE, 2014, p 30). En la Gráfica que se presenta a continuación se muestra como el índice de Gini, que muestra la inequidad en la sociedad, ha permanecido incólume en Colombia, lo que evidencia la incapacidad del sistema para mejorar la distribución de los recursos al interior de la sociedad.

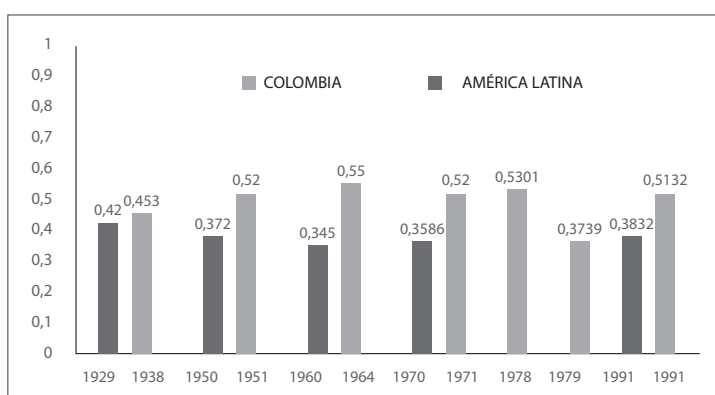


Figura 15. Gini Colombia - América Latina (1929-1991)

Fuente: Elaboración propia con base en, Datos Colombia (1930- 1980): Ramírez y Rodríguez (2002); Datos Colombia (1988-2014): Bando Mundial; “Datos América Latina (1900-2000): Baten, J; Foldvari, P; van Leeuwen, B; Luiten van Zanden, J. (2009); Datos América Latina (1997-2014): CEPAL.

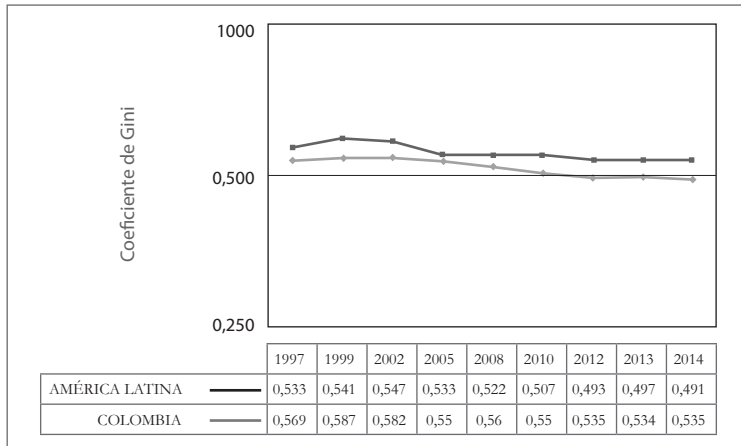


Figura 16. Gini Colombia - América Latina (1997-2014)

Fuente: Elaboración propia con base en, Datos Colombia (1930- 1980): Ramírez y Rodríguez (2002); Datos Colombia (1988-2014): Bando Mundial; “Datos América Latina (1900-2000): Baten, J; Foldvari, P; van Leeuwen, B; Luiten van Zanden, J. (2009); Datos América Latina (1997-2014): CEPAL.

Entre 1958 y 1990, los actores que utilizaron la movilización social fueron trabajadores asalariados, campesinos, movimientos cívicos, estudiantes, indígenas, mujeres, trabajadores independientes y presos. Sin embargo, no todos los actores actúan bajo demandas sociales, ni todos han tenido el mismo protagonismo en la agenda social, en cuanto los cuatro primeros actores descritos son los más visibles. La siguiente grafica muestra la intensidad de la movilización de estos actores.

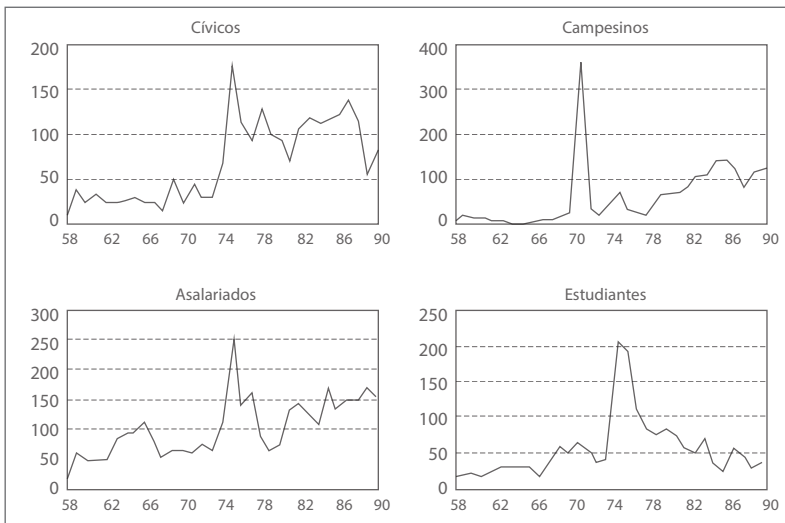


Figura 17. Actores más visibles entre 1958- 1990

Fuente: (Archila, 2008. p. 183).



Como se mencionó, el principal mecanismo de respuesta del Estado a este desafío fue la represión. Debido a esto, la capacidad de las movilizaciones de alterar el orden público y representar amenazas creíbles a la desestabilización del *statu quo*, terminó por convertir a los líderes y miembros de los movimientos y organizaciones sociales en objetivos de persecución violenta.

Para el caso de los campesinos, estos han sufrido con alta regularidad violaciones a sus derechos humanos. “Los picos más altos se encuentran a finales de los 90 y comienzo de la década del 2000, periodo en el cual se produjeron una importante cantidad de masacres contra los pobladores rurales en el marco de la consolidación del poder territorial de los actores armados” (CINEP, 2013. P. 16). En total, cerca de 17.559 campesinos han sido víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones contra el Derecho Internacional Humanitario; el asesinato ha sido la modalidad más recurrente.

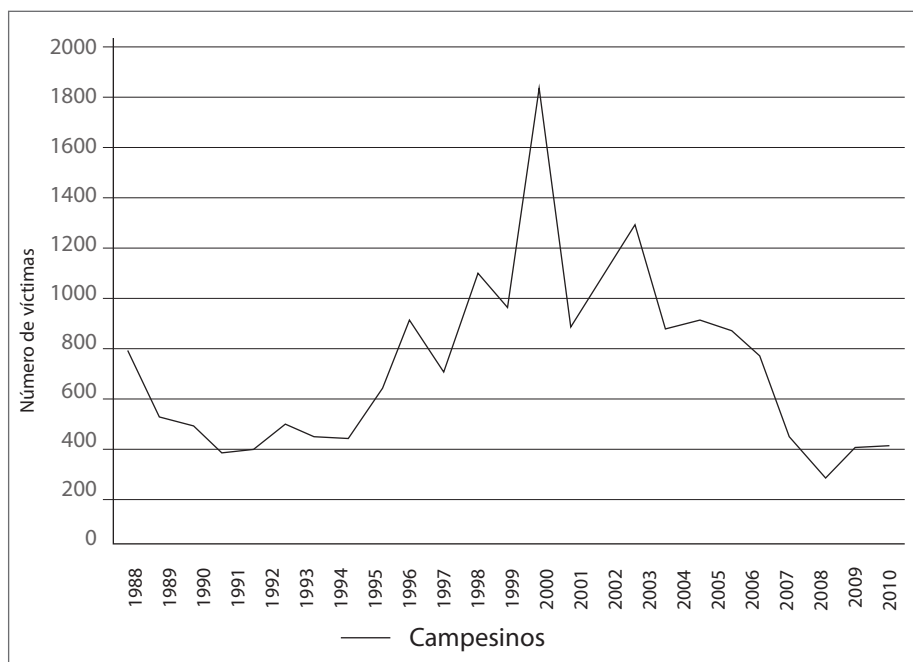


Figura 18. Violación de los Derechos Humanos de Los Campesinos (1988-2012)  
Fuente: CINEP, 2013.

Asimismo, los datos del CNMH demuestran que entre 1978 y 2016, se asesinaron 1.275 líderes sociales y 1.398 líderes políticos. Los líderes so-

ciales han sido blancos del conflicto armado. Lo que refuerza el planteamiento de la falta de seguridad de los movimientos sociales en Colombia

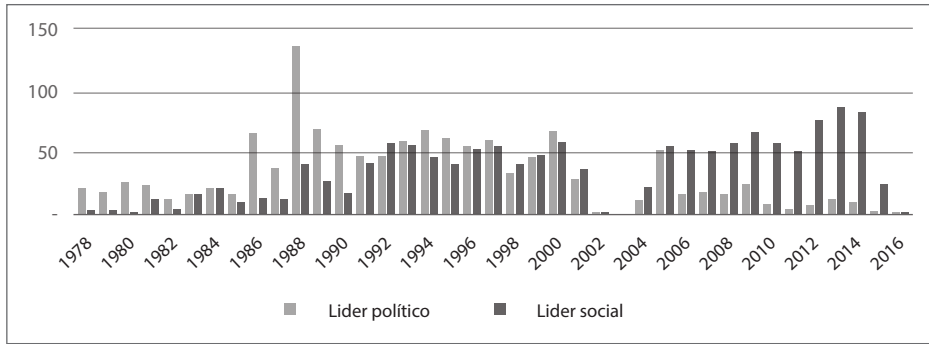


Figura 19. Número de líderes sociales y políticos, periodistas y sindicalistas asesinados entre 1978-2016  
Fuente: Elaboración propia en base a datos CNMH.

En resumen, el Estado colombiano no ha cumplido con los requisitos planteados por Dahl para que se desarrolle plenamente una democracia. De esta forma, en el régimen colombiano persisten cuatro fallas institucionales –atravesadas por dinámicas de seguridad– para dar garantías al ejercicio de la democracia: a) Garantías para el ejercicio de la oposición; b) Garantías para la libertad de expresión; c) Garantías para la asociación; y d) Garantías para los Movimientos Sociales. Esto se observa en las altas acciones de represión, con la persecución, los índices de homicidio y el genocidio político de los actores políticos, que han restringido aún más el ejercicio de la oposición política en Colombia.



### CAPÍTULO III.

## ANÁLISIS DEL ESTATUTO PARA LA OPOSICIÓN

### TRAYECTORIA Y CONTENIDOS.

Como se mencionó en la sección anterior, el régimen fretenacionalista carecía de prácticas de oposición, pues compartir el poder era el precio de construir una civilidad democrática. Pero una vez terminado dicho período, continuó la política de cohabitación, con la excepción de la administración de Barco quien intentó establecer un modelo de gobierno y oposición. Durante dicho gobierno surgió la idea de crear un “Estatuto para la oposición”, que posteriormente fue plasmada en la Constitución de 1991. Pese a su consagración constitucional, el Estatuto nunca ha sido reglamentado; en cambio, como se ha mostrado, las prácticas de coexistencia fretenacionalistas continuaron vigentes mediante varios elementos: primero, a través de la participación del segundo partido en el gobierno; segundo, por medio de la incorporación minoritaria de la izquierda con presencia de algún miembro de ese grupo en el gabinete; y tercero, con la invitación al gobierno o a la representación diplomática en el exterior<sup>1</sup> del candidato perdedor o varios de sus cercanos.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 introdujo grandes cambios en el sistema político colombiano, en lo referente a la oposición le dio un reconocimiento constitucional y estableció algunas garantías para su ejercicio. La redefinición del Estado en la nueva Carta Política estableció, además, un mejor equilibrio de poderes y trató de recuperar la importancia del Congreso. Para superar el régimen de convivencia bipartidista decidió abrir el sistema político y generar una apertura a nuevos partidos. Igualmente, la nueva Constitución apostó por un sistema judicial independiente y renovado. Todo parecía apuntar hacia un sistema diferente, excepto que las élites probablemente no sabían

---

1 Tal como me lo expresó en algún momento el ex Presidente Gaviria, los cargos diplomáticos en Colombia son para nombrar los amigos y también los enemigos.

governar de otro modo, así que, tal como se mostró en la sección anterior muchas prácticas perduraron incluso bajo la nueva Constitución. Aunque lentamente, la evolución propia de la sociedad ha ido generando nuevos y más vigorosos ejercicios de oposición, aún hoy la idea de un Estatuto de garantías para la oposición sigue siendo una propuesta en el papel.

Aunque 25 años después de expedida la nueva Constitución, aún no se ha establecido el Estatuto de garantías para la oposición, el tema ha ocupado recurrentemente el quehacer legislativo con reiteradas propuestas para su reglamentación. El hecho de que ninguna de ellas haya prosperado evidencia lo poco proclives que son los gobiernos a darle garantías a sus contradictores.

El presente capítulo pretende describir y comparar cada uno de los proyectos de ley presentados desde 1991 hasta el día de hoy. No sin antes hacer una revisión de qué significa Estatuto de Oposición, acompañado de algunos ejemplos sobre este tipo de discusión en la regulación jurídica de algunos países. La perspectiva comparada tomará como ejemplos países desarrollados como Alemania, Inglaterra, España, Portugal, América Latina y otros en proceso de transición y consolidación democrática como algunos países de África. El análisis se centrará en varias naciones africanas como, Guinea, Congo, Madagascar, Burkina Faso y Malí, que cuentan con una regulación jurídica de la oposición a través de un Estatuto.

Ahora bien, una vez finalizado este corto acápite, se describirán cuáles han sido los proyectos de Ley Estatutaria para regular la posición que se han presentado en el país. Se ubicarán en una matriz comparativa que permite identificar el contenido de cada proyecto. Posteriormente se realizará una comparación entre los proyectos, delimitando sus aportes para el ejercicio de la oposición. Además se realizará un análisis jurídico sobre el Estatuto de Oposición, los derechos y los pronunciamientos de la Corte Constitucional frente a este aspecto.

## 1. Estatuto para la oposición

Hablar de oposición política en Colombia, remite directamente al tema concerniente al Estatuto para la Oposición. Pero ¿qué se entiende por un Estatuto de Oposición? En términos generales, un Estatuto es un corpus normativo que identifica los derechos, ventajas o deberes específicos de la oposición. Es un ensamble de todas las reglas, de distinta naturaleza, escritas o no escritas

(sea o no un texto jurídico) que determina los derechos y obligaciones, prerrogativas y sujeciones, medios y responsabilidades que permite a la oposición existir y asumir su función de alerta, de crítica y de alternativa a la mayoría que ejerce el poder de Estado (Mbodj, 2013, como se citó en Badet, 2013).

El Estatuto, permite delimitar algunas reglas generales para la oposición, pero no todas pues es difícil recoger la acción de la oposición en un cuerpo normativo. Y en todo caso, como hemos visto no hay un modelo único de oposición y por tanto no puede haber un modelo único de Estatuto de Oposición (Ridard, 2009). Las características que adopta cada Estatuto, parten de considerar el carácter democrático del régimen en donde se desarrolle dicho aspecto normativo.

En las democracias más afianzadas, el conjunto de garantías para el ejercicio de la oposición se deriva de la estructura misma del sistema, lo que significa que el conjunto de reglas para el funcionamiento de la democracia incorpora las garantías para la oposición porque las mismas han sido producto de la relación de fuerzas que terminan permeando el sistema democrático específico. Tal como se reseñó en el primer capítulo, sistemas como el norteamericano se diseñaron para asegurar el control entre los distintos poderes. Además, en ese país se estableció la permanente “invitación a la lucha” entre el Congreso y el Presidente, que continúa hasta nuestros días, sumado a la permanente rotación del Congreso (cada dos años para la Cámara y parcialmente para el Senado) buscando así que el Congreso refleje constantemente la voluntad popular.

En virtud de este tipo de diseños institucionales, la mayor parte de las democracias consolidadas no tiene un Estatuto de la Oposición, pues las reglas para garantizar la oposición están dispersas en el engranaje institucional y en cualquier caso hacen parte de los derechos que el sistema judicial debe resguardar y proteger. Es así como se evidencia que algunos países el derecho de oposición no cuenta con un Estatuto específico. Sin embargo, hay una adecuación de reglas constitucionales y consuetudinarias que dan garantías para el ejercicio de la oposición.

En España, por ejemplo, la constitución reconoce distintos derechos a la oposición. La particularidad de dicho esquema es que el control a las acciones de gobierno lo realizan las Cortes Generales (Cárdenas, s,f). Esto quiere decir, que en el caso español, la oposición se rige bajo principios constitucionales que delimitan el tipo de control que deben hacer las Cortes. En Alemania, por su parte, no existe una mención explícita constitucional que reconozca la fun-

ción y el esquema de oposición. En la República Federal Alemana la oposición se materializa “a través de la institución parlamentaria, de la no confianza constructiva o el principio de igualdad de oportunidades entre los partidos (...) tienen por función fortalecer el Estado de derecho a través de mecanismos de control de poder” (Cárdenas, s,f, p, 59). Es decir, en Alemania la oposición se rige por un conjunto de normas consuetudinarias que garantizan el principio de igualdad de oportunidades para los partidos políticos. En general, los sistemas parlamentarios son más propensos a facilitar el debate político y el control del gobierno, por lo cual las garantías para la oposición se suelen encontrar en los reglamentos de los congresos.

Uno de los países europeos que mejor normativa legal ha desarrollado acerca de la oposición es Inglaterra. Allí, la oposición política se expresa en lo que se conoce como el Gabinete Sombra (Shadow Cabinet) también llamado Oposición Westminster o Leal Oposición de su Majestad (Her Majesty’s Loyal Opposition). Una vez se realizan elecciones parlamentarias en el país, el líder del partido mayoritario conforma gobierno con la Monarquía. Posteriormente, el segundo partido del parlamento asume el papel de oposición y conforman el Gabinete en la Sombra. Su función principal es “ser la contrapartida del gobierno, y criticar la política ejercida por el gobierno especialmente en lo que respecta a la legislación, proponiendo cambios a esta última” (Sirvent, 2012, p, 93). La oposición funciona correctamente en este sistema porque el país posee un sistema bipartidista y porque las reglas que lo rigen han sido fruto de la experiencia histórica específica.

Entre las garantías para el ejercicio de la oposición en Inglaterra vale la pena destacar:

la iniciativa parlamentaria inglesa en los días de supply (29 días por cada período de sesiones en los que se discute al gasto público) copresidir – en razón proporcional a su número- los órganos del parlamento, la representación proporcional del parlamento en el exterior, la elaboración conjunta del orden del día y los programas de trabajo, la participación conjunta y proporcional en las comisiones legislativas, un derecho de consulta para la conformación de los gobiernos, tiempo garantizado de intervención para el debate, disposición de locales y medios materiales, etc. (Cárdenas, s,f, pp. 59).

Asimismo, en Portugal En el artículo 117, literal 2, de la Constitución, se reconoce el derecho de la oposición y se reconoce a las minorías el derecho de

oposición democrática; igualmente, hay un desarrollo normativo en la Ley 59 de 1997 sobre derechos de oposición (Cárdenas, s, f). La ley reconoce una gran variedad de derechos a los partidos que no forman parte del gobierno, en búsqueda de la crítica y fiscalización política de la acción del gobierno, entre los cuales se resalta: el derecho a la información, consulta previa sobre las fechas de las elecciones y sobre temas de política exterior, uso y control de órganos de comunicación social, entre otros (Cárdenas, s, f, p. 60).

Pero el tema de los Estatutos para la oposición ha encontrado una mayor relevancia en las discusiones de los países en transición a la democracia y en particular aquellos países africanos con influencia europea en sus procesos de transición. A partir de los años 80' el continente africano se enmarca en un proceso de transición democrática y se ubica en lo que Huntington (1998) denomina la tercera ola de democratización. “Una ola de democratización es un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado periodo de tiempo” (Huntington, 1998). La transición implica entonces la construcción de un régimen democrático, con garantías, participación política, elecciones, etc. Para finales de 1994, la mayoría de los países africanos habían experimentado un proceso de transición, caracterizado por el reconocimiento al pluralismo y la realización de elecciones libres. “Sin embargo, la impresión que se recoge de este proceso de cambio en su globalidad es la falta de una evolución política positiva y sustancial. Los cambios han sido muy limitados” (Matala, s,f, p. 8). Muchos de estos países no han completado sus transiciones y por el contrario han tenido involuciones.

Para el tema que en este estudio atañe, la oposición política en los países africanos, también ha enfrentado muchas dificultades desde la década de 1990. Los partidos de oposición son débiles. Según Wondwosen Teshome, “la mayoría de los partidos de oposición en África se establecen en torno a las personalidades de los individuos, carecen de democracia interna, sufren conflictos interpartidistas e intrapartidistas, carecen de financiación y carecen de base y experiencia sólidas” (Teshome, 2009, p. 1624). Además, en los países no se han generado las garantías para permitir el desarrollo de la oposición. Por ejemplo, en Zambia, Kenya y Etiopía se presentan altos índices de asesinatos políticos, tortura, intimidaciones, detenciones arbitrarias, y otras formas de violencia (Teshome, 2009, p. 1626).

De igual forma, en África se observa un desarrollo político insólito desde los años noventa: la creación de “oposiciones falsas” por parte de los titulares. Se-



gún Kiiza (2005), en Uganda, el partido Movimiento de Resistencia Nacional (NRM), ha creado “falsos partidos de oposición” y soborna a los líderes de los partidos de pseudo-oposición. Sin embargo, en años relativamente recientes se han tramitado estatutos de oposición con el fin de fortalecer el régimen democrático. En Guinea (sf), Congo (2007), Madagascar (2011), Burkina Faso (2009-2013) y Malí (2015) el ejercicio de la oposición ha sido ampliamente regulado por medio de una Ley Estatutaria.

Tabla 5. Leyes de Oposición en África

País	Año	Ley
Guinea	SF	Ley de estatuto de la oposición en Guinea
República Democrática del Congo	2007	Ley 07-008/2007 Estatuto de la Oposición Política
Burkina Faso	2009 2013	Ley 009-2009/AN- Modificado por la Ley 046-2013 Estatuto de la oposición política
Madagascar	2011	Ley 013-2011. Estatuto de la oposición de partidos de oposición
Mali	2015	Ley 007 de 2015. Estatuto de la Oposición política

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a las funciones, los estatutos son muy claros. La principal función de la oposición es ejercer control político del gobierno de turno, en el fortalecimiento del contra poder y de equilibrio de poder. Por ejemplo, el estatuto de Madagascar, establece que la oposición consiste en “jugar el rol de contra de poder y de equilibrio de poder; proponer leyes en la Asamblea Nacional; controlar las actividades del régimen; proponer soluciones alternativas” (Ley 013, 2011, Art. 11).

Para poder ser reconocida como oposición, se debe realizar una declaración expresa. Esto permite al partido o grupo de partidos, ejercer los derechos y cumplir con los deberes específicos para la oposición. A su vez, permite, nombrar y reconocer un Jefe de Oposición (*Chef de l'oppositition officiel*), el cual es el portador de la voz de la oposición. Llama la atención el estatuto de Malí,

en donde el Jefe puede ser consultado por el presidente o el primer ministro cuando se trate de una cuestión de interés nacional o de política extranjera. Además, en Madagascar se afirma que el jefe puede “proponer la nominación de: dos miembros para el alto consejo para la defensa de la democracia del estado, tres miembros para la comisión electoral nacional, un miembro para el consejo nacional de justicia” (Ley 013, 2011, Art. 16).

Esto último es considerado como un derecho de la oposición. Sin embargo, Madagascar es el único país en donde se hace una declaración expresa respecto a la posibilidad de incluir, o proponer la inclusión, de miembros de la oposición en este tipo de instancias estatales. Aunque en Malí se propone que la oposición participe en misiones diplomáticas, consulares y organizaciones internacionales. Mientras que en Malí, la oposición puede “apoyar la acción gubernamental o participar en el gobierno” (Ley 007, 2015, Art. 6), en Burkina Faso la oposición no puede “aceptar que sus militantes ocupen puestos políticos de alto cargo” (Ley 046, 2013, Art. 4). El derecho que es reconocido en todos los estatutos de los países es el acceso a la información por parte de la oposición. En Guinea, por ejemplo la oposición goza de beneficios de “acceso equitativo a los medios de comunicación oficiales de información y comunicación” (Art. 5)

Asimismo, las leyes establecen ciertos deberes para la oposición, entre los cuales se encuentra el respeto a todas las normas constitucionales y legales de los respectivos países. Por ejemplo, el estatuto de la oposición política de la República del Congo, afirma que la oposición debe “respetar la Constitución, las leyes de la república y las instituciones legalmente establecidas” (Ley 07-008, 2007, Art. 16). Esto, en términos de Linz (1987), quiere decir que la oposición es “Leal”, en tanto tiene el compromiso de emplear los medios legales para llegar al poder.

En América Latina también hay experiencias, aunque modestas respecto a la oposición: México, Argentina y Perú. Sin embargo, se presenta una particularidad, en tanto no poseen un estatuto único para la oposición política. Por el contrario, su ejercicio está regulado por un conjunto de normas constitucionales y legales que dan garantías a la oposición. El primer caso, en México, demuestra la variedad de garantías institucionales que se le ha otorgado a la oposición. Entre ellas están: a) Ampliación del Congreso para todas las fuerzas políticas del país (no únicamente el PRI); b) La creación del Instituto Federal Electoral, encargado de las elecciones, el financiamiento y control de partidos; c) Financiamiento público a los partidos, con especial atención a los partidos pequeños

y de oposición; d) Tribunal Electoral; e) Participación, con voz y sin voto, en los órganos técnicos encargados de establecer el porcentaje de tiempo de acceso a los medios de comunicación; f) Legislación precisa sobre las reglas de juego electoral (Rodríguez, 2014, p. 90). Estas reglas fueron introducidas como parte del proceso de transición mexicana de los noventa que buscaba darles garantías a los competidores del PRI para poder ingresar en la contienda electoral.

En Argentina, por otro lado, se han dado garantías a la oposición en la Constitución Política y en el ordenamiento legal. En la constitución argentina, se reconoce el acceso a la información pública (Const., 1994, Art. 38). Asimismo, se le da a la oposición un papel fundamental para elegir al Auditor General de la Nación (Rodríguez, 2011). Según Roberto Gargarella, en la reforma de 1994 a la constitución, se introduce el jefe de gabinete, con el fin de “morigerar la posición del presidente de la República y potenciar el diálogo con las alternativas políticas del gobierno” (Gargarella, 1995, como se citó en Rodríguez, 2011). Por otro lado, hay un desarrollo legal que da garantías a todos los partidos políticos: La ley orgánica de partidos políticos (23.298/1985), la ley de financiamiento de partidos (25.600), la ley electoral (19.945).

Las garantías otorgadas en Perú para la oposición se desarrollan en la organización electoral dictaminada por la Constitución de 1993. “En el caso peruano a pesar de que el constituyente no escogió un sistema en el que la autoridad electoral dependiera de la rama judicial, la mayoría de sus miembros si son electos por este poder entre sus miembros, un sistema que garantiza independencia y autonomía de los partidos políticos en la contienda” (Rodríguez, 2011, p. 140). Además, la ley de partidos políticos regula diversos temas como la constitución de nuevos partidos, el financiamiento, el control y el acceso a los medios de comunicación. Por su parte, la ley 28874 regula la publicidad estatal y establece principios de selección objetiva para la pauta estatal en los medios de comunicación. Lo importante del caso peruano es que este también se presenta como parte de una transición a la democracia luego de la caída de Alberto Fujimori, donde se privilegia la creación de una entidad electoral independiente.

## 2. Constitución de 1991, reconocimiento a la Oposición

La Asamblea Nacional Constituyente modificó sustancialmente el régimen democrático colombiano, y le otorgó un derecho fundamental a la oposición, claramente limitada en su accionar (Véase Capítulo 2). Por medio del Artículo

112, la Constitución de 1991, reconoció el ejercicio de la oposición, dentro del título IV, de la participación democrática y de los partidos políticos.

La Asamblea Nacional Constituyente introdujo grandes cambios en el sistema político en tanto le da un reconocimiento constitucional a la oposición y a las garantías para su ejercicio. Además de esto, se introdujeron varios cambios que en su conjunto, fortalecieron el ejercicio de la oposición. Estos son, entre otros, los siguientes:

Tabla 6. Regulación del Ejercicio de la Oposición en la Constitución de 1991

REGULACIÓN
Acciones de tutela, cumplimiento, populares y de grupo.
Ampliación del sistema representativo, con mecanismos de democracia directa como el cabildo abierto, referendo, plebiscito, iniciativa legislativa, consulta popular.
Carta de derechos.
Circunscripción nacional para elegir el Senado de la República.
Circunscripciones territoriales y especiales para elegir representantes a la Cámara de grupos étnicos, minorías políticas y de colombianos residentes en el exterior.
Constitucionalización de los partidos y movimientos políticos. Garantía del derecho de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos. La libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.
Defensoría del Pueblo.
Derecho de las organizaciones sociales a manifestarse y a participar en eventos políticos.
Derecho de petición.
Doble vuelta presidencial.
Elección popular de gobernadores.
Estatuto de la oposición.
Financiación mixta de las campañas electorales y del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.
Fiscalía General de la Nación.
La elección de Presidente y Vicepresidente de la República no podrán coincidir con otra elección.
Moción de censura de carácter individual.
Pérdida de la investidura de congresista.
Régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas.

Representación de las minorías en el Consejo Nacional Electoral.
Representación proporcional mediante el sistema de cociente electoral.
Supresión del párrafo del artículo 120 de la Constitución y de residuos del Frente Nacional.
Vicepresidencia de la República.
Voto programático y revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores

Fuente: Elaboración Propia con base en Guarín (2005, p 94-95)

La reforma política del año 2003 introdujo una serie de modificaciones al artículo 112 sobre Estatuto de la Oposición incluyendo aspectos relacionados con la personería jurídica de los partidos o movimientos políticos que se declaren en oposición; que la oposición debe contar con representantes en mesas directivas de los cuerpos colegiados, a diferencia del artículo original, que garantizaba participación en los organismos electorales; entre otros. El Acto Legislativo 01 de 2003, en su artículo 5, reformó el artículo 112 de la siguiente manera:

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.

Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia (Acto Legislativo 01, 2003, Art. 5)

Finalmente, en el año 2015, el Congreso de la República promulgó la Reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional. Por medio del Acto legislativo 02 de 2015 (Art. 1) se adiciona al Artículo 112 de la Constitución los siguientes párrafos:

El candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernador de

Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde municipal tendrá el derecho personal 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.

Las curules así asignadas en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes serán adicionales a las previstas en los artículos 171 y 176. Las demás curules no aumentarán el número de miembros de dichas corporaciones.

En caso de no aceptación de la curul en las corporaciones públicas de las entidades territoriales, la misma se asignará de acuerdo con la regla general de asignación de curules prevista en el Artículo 263 (Acto Legislativo 02, 2015, Art. 1).

### 3. Iniciativas del Estatuto de Oposición en Colombia

En Colombia, después de la Constitución de 1991 se han presentado una gran variedad de proyectos de ley para regular el ejercicio de la Oposición. A la fecha, se han presentado 12 proyectos, de los cuales ninguno ha sido aprobado. El primer proyecto fue presentado justo por un importante líder de oposición, el Proyecto de Ley Estatutaria 044 de 1992<sup>2</sup>, presentado por Manuel Cepeda Vargas<sup>3</sup>, senador de la Unión Patriótica. “Es significativo que la iniciativa provenga, en primera instancia, de organizaciones políticas de izquierda que para la fecha se encontraban en oposición al gobierno del presidente César Gaviria” (Guarín, 2005, p. 160).

---

2 En el Documento del PNUD denominado “Oposición Política en Colombia: Debate Inconcluso” (2011), se hace referencia a que Manuel Cepeda Vargas presentó el proyecto de Ley 063/1993 de Cámara de Representantes. Sin embargo, en la investigación a profundidad realizada en este estudio se encontró que el verdadero proyecto presentado por Cepeda es No. 44 de 1992, consultado en la GACETA No.57/92.

3 Manuel Cepeda Vargas fue líder político, periodista y, en los últimos años de su vida, congresista de la República. Como periodista dirigió el órgano de prensa del Partido Comunista Colombiano *Voz proletaria* y *Voz* durante veinte años (1970 – 1990). Como congresista fue elegido a la Cámara de Representantes por la circunscripción electoral de Bogotá, para el período comprendido entre 1991 y 1994, y luego para el Senado de la República en 1994... Fue asesinado el 9 de agosto de 1994. Ver: Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Recuperado de, <http://colectivodeabogados.org/Magnicidio-de-Manuel-Cepeda-Vargas>

Tabla 7. Proyectos de Ley de Estatuto de Oposición en Colombia

Proyecto de Ley Número	Autor	Publicación en Gaceta del Congreso
Proyecto de Ley 44 de 1992	Manuel Cepeda Vargas, Octavio Sarmiento y Jairo Bedoya Hoyos	GACETA No.57/92
Proyecto de Ley 94 de 1995	Yolima Espinosa	GACETA No. 290/95
Proyecto de Ley 103 de 1995	Janeth Suárez Caballero	GACETA No.301/95
Proyecto de Ley 118 de 1995	Horacio Serpa. Ministro Interior	GACETA No.309/95
Proyecto de Ley 105 de 1995	Janeth Suárez Caballero	GACETA No.300/95
Proyecto de Ley 002 de 1996	Yolima Espinosa Vera	GACETA No.288/96
Proyecto de Ley 037 de 1996	Jimmy Chamorro	GACETA No.311/96
Proyecto de Ley 060 de 1997	Jimmy Chamorro	GACETA No.357/97
Proyecto de Ley 012 de 1997	Yolima Espinosa Vera	GACETA No.289 /97
Proyecto de Ley 014 de 1998	Vivianne Morales	GACETA No.125/98
Proyecto de Ley 114 de 2008	Elsa Gladys Cifuentes	GACETA No. 529/2008
Proyecto de Ley – de 2011	Ministerio del Interior - German Vargas Lleras	No radicado

Fuente: Elaboración Propia.

En el año 1995 se presentaron tres proyectos de Ley: 094 de 1995, 103 de 1995 y 118 de 1995. El último de estos es el de mayor relevancia. En ese año se creó la Comisión para la Reforma de los Partidos Políticos. Esta, buscó realizar un diagnóstico sobre la situación de los partidos políticos en Colombia, proponer las modificaciones tendientes a lograr la modernización de los mismos e identificar las áreas en las cuales se debe realizar acciones en pro de su democratización (Roll, 2002, p, 80). Según Pizarro, Villarraga y Gutiérrez,

la Comisión propuso dictar un Estatuto de la Oposición con objeto no solo de proporcionar prerrogativas especiales para su ejercicio... sino para brindarle garantías más serias, por ejemplo, mediante la creación de la Procuraduría Delegada para los Derechos de la Oposición y Minorías Políticas, el fortalecimiento de la carrera administrativa, y la autonomía real de los órganos de fiscalización (Contraloría y Procuraduría) cuyas cabezas no deberían pertenecer al partido o partidos de gobierno (Pizarro, Villarraga y Gutiérrez, 1996).

Con base en las recomendaciones de la Comisión, el Ministro del Interior Horacio Serpa presentó el proyecto de Ley 118 de 1995. Posteriormente, en 1996 se presentó el proyecto de ley 02 de 1996, presentado por Yolima Espinosa del Partido Liberal y el proyecto 037 de 1996, presentado por Jimmy Chamorro. En el año de 1997, nuevamente Yolima Espinosa, presenta el proyecto de ley estatutaria 012 de 1997. En el mismo año, Jimmy Chamorro presenta el proyecto 060 de 1997. Finalmente, antes de acabar el milenio, Vivian Morales presenta el proyecto de ley 014 de 1998. Después de haber transcurrido 8 años del Siglo XXI, Elsa Gladys Cifuentes del partido Cambio Radical, presentó el proyecto 114 de 2008. Finalmente, German Vargas Lleras presentó un borrador sobre Estatuto de Oposición en el año 2011<sup>4</sup> pero el proyecto nunca fue radicado debido a la dificultad de concertar un texto con el Polo Democrático.

### 3.1. Matriz comparativa de proyectos de Estatuto para la Oposición

A continuación se realizará un análisis comparado de los proyectos de ley de Estatuto para la Oposición que se han presentado en el Congreso de la República de Colombia desde el año 1991. Para ello, se organizó la información de los proyectos en siete variables descriptivas que permiten comprender de manera transversal las concepciones sobre el ejercicio de la oposición.

Tabla 8. Matriz Comparativa de Estatutos de Oposición.

<b>PROYECTO 44 de 1992</b>	
<b>Autor: Manuel Cepeda Vargas, Octavio Sarmiento y Jairo Bedoya Hoyos</b>	
Título	<i>Por el cual se dicta el Estatuto para la oposición</i>
Objetivo del Proyecto	<p>Indicar quienes gozan del derecho de oposición democrática.</p> <p>Definir el rol y las condiciones de la oposición democrática.</p> <p>Reconocer derechos fundamentales para el ejercicio de la oposición democrática como los de información; uso de los medios de comunicación social del Estado; de réplica; de participación en los organismos electorales, parlamentarios, participación, consulta previa; colaboración y consulta legislativa.</p> <p>Establecer precisos mecanismos para la observancia de tales derechos</p>

4 Proyecto sin número. Ver en: [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_juridica/2011/oposicion.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_juridica/2011/oposicion.pdf)



Definición de Oposición	Artículo 2°. Se entiende por oposición toda función democrática de crítica y fiscalización de la gestión del Gobierno y la formación y desarrollo de alternativas políticas al Gobierno.
Beneficiarios	Artículo 1°. Los partidos y movimientos políticos y organizaciones y movimientos sociales representados en el congreso de la república y que no forman parte del gobierno, gozan del derecho de oposición democrática, en los términos de la Constitución.
Garantías para la Oposición	<p><b>Título II.</b> Derecho de Información. Los beneficiarios tienen derecho de ser informados regular y directamente por el Gobierno sobre la marcha de los principales asuntos de interés público y de informar al Presidente de la República y al Gobierno de sus puntos de vista acerca de tales asuntos. También, podrán acceder a la información y documentación oficiales</p> <p><b>Título III.</b> Derecho de uso de los medios de comunicación social del Estado. Los beneficiarios tienen derecho al uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores, así como el derecho de espacio de prensa perteneciente directa o indirectamente al Estado, en igualdad de circunstancias con el Gobierno. Además, tienen el derecho a participar en la peritendencia y control de los órganos de información pertenecientes directa o indirectamente al Estado.</p> <p><b>Título IV.</b> derecho de réplica. Los beneficiarios tienen el derecho de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales.</p> <p><b>Título V.</b> Derechos de participación en los organismos electorales. Los beneficiarios tendrán derecho a participar en los órganos electorales, en los términos de ley.</p> <p><b>Título VI.</b> Derechos parlamentarios. Los beneficiarios tienen los derechos y garantías reconocidos por la constitución a las respectivas representaciones parlamentarias.</p> <p><b>Título VII.</b> Derecho de participación. Los beneficiarios tienen derecho a pronunciarse e intervenir públicamente por los medios de comunicación social del Estado sobre cualquier cuestión de interés público relevante, así como el de participar en todos los actos y actividades oficiales que, por naturaleza, justifiquen su presencia. También, tienen derecho a participar en todas las Juntas directivas de las instituciones y las empresas del Estado. A su vez, tienen derecho a participar en comisiones especiales nombradas fuera del ámbito parlamentario para entender asuntos de relevante interés político nacional.</p>

Garantías para la Oposición	<p><b>Título VIII.</b> Derecho de consulta previa. Los beneficiarios tienen derecho de ser previamente consultados por el gobierno en relación con las siguientes cuestiones: a) propósitos fundamentales del presupuesto del gobierno y del plan general de desarrollo. b) orientación general de la política de defensa nacional. c) Orientación general de la política exterior. d) Fechas y contenido para la realización de plebiscitos, referéndum y consultas a la opinión ciudadana.</p> <p><b>Título IX.</b> Derecho de colaboración y consulta legislativa. Los beneficiarios tienen derecho a ser consultados y colaborar en los trabajos preparatorios que el Gobierno mande hacer en cuanto a la elaboración o revisión de la legislación relativa a los partidos y movimientos políticos y a las elecciones.</p> <p><b>Título X.</b> Derechos regionales y locales. En los departamentos y los municipios los beneficiarios gozan de los derechos de la oposición establecidos en la ley.</p>
-----------------------------	---

**PROYECTO 094 de 1995**  
**Autor: Yolima Espinosa**

Título	<i>Por la cual se dicta el Estatuto de la oposición de los partidos y movimiento políticos que no participen en el Gobierno, en desarrollo del artículo 112 de la Constitución Política</i>
Objetivo del Proyecto	Art. 2°. Regular el derecho a la oposición por parte de los partidos y movimientos políticos, así como de las organizaciones y movimientos sociales, populares o similares debidamente constituidos que no participen en el Gobierno, en desarrollo de lo previsto en el artículo 112 de Constitución Política.
Definición de Oposición	Art. 1°. Se entiende por oposición toda función democrática de crítica y fiscalización de la gestión del Gobierno y la formación, defensa, desarrollo y propuesta de alternativas políticas distintas a las del Gobierno
Beneficiarios	Art. 3°. Los partidos y movimiento políticos y las organizaciones o movimiento sociales representados y las organizaciones o movimiento sociales representados en el Congreso de la República y que no forman parte del Gobierno en sus distintos niveles.
Garantías para la Oposición	<p><b>Título VI. Derechos parlamentarios.</b> Representación en las mesas directivas y cuerpos colegiados, se asignará como mínimo un cupo en dichas mesas; se crea una tercera vicepresidencia en las mesas directivas para la cual se elegirá un representante de los beneficiarios.</p> <p>- De los apoyos a las unidades legislativas de la oposición: los beneficiarios tendrán todo el apoyo administrativo y logístico indispensable en oficinas, sistemas de computación y de comunicación, para garantizar un trabajo eficiente y unos resultados óptimos, como corresponde a quien desarrolla la difícil tarea de la oposición y el control político.</p>

<p>Garantías para la Oposición</p>	<p>- De la representación en la comisión de derechos humanos: estarán representados por tres de sus miembros en la Comisión de Derechos Humanos.</p> <p>- De la representación en la comisión de investigación y acusación de la Cámara: la oposición estará representada por tres miembros en la Comisión de Investigación y Acusación de dicha Corporación.</p> <p><b>Título II. Del derecho a Acceder a la información y a la documentaciones oficiales.</b> Los beneficiarios tienen derecho a solicitar y recibir pronta y oportuna respuesta en todo aquello que requieran frente a las gestiones y políticas del Gobierno y sobre la marcha de los principales asuntos de interés público y de presentar al Presidente de la República y al Gobierno de sus puntos de vista acerca de tales asuntos. – se garantiza el libre ejercicio a la fiscalización de la gestión gubernamental, teniendo el derecho a solicitar y obtener copia gratuita de los contratos y demás documentos relacionados con contratación administrativa.- Del acceso a la ejecución presupuestal</p> <p><b>Título III. Derecho al uso de los medios de comunicación del Estado.</b> Los partidos y movimientos políticos y las organizaciones y movimientos sociales representados en el Congreso de la República o que tengan personería jurídica y que no formen parte del gobierno, tienen derecho al uso de los medios de comunicación social del Estado, de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para el congreso inmediatamente anteriores, así como el derecho de espacio de prensa perteneciente directa o indirectamente al Estado, en igualdad de circunstancias con los demás partidos o movimientos políticos que hagan parte del Gobierno en los términos de la ley.</p> <p>De la participación en el Consejo consultivo de la televisión: tienen derecho a participar con tres delegados en el Consejo Consultivo del ente autónomo.</p> <p><b>Título VI. Derechos parlamentarios.</b> Los beneficiarios tienen los derechos y garantías reconocidos por la constitución a las respectivas representaciones parlamentarias.</p> <p><b>Título V. Derecho de participación en las organizaciones electorales.</b> Los beneficiarios tendrán derecho a participar con tres de sus miembros en el Consejo Nacional Electoral.</p> <p>- De la representación en la comisión de instrucción del Senado: la oposición estará representada por un miembro en la Comisión de Instrucción del Senado.</p> <p><b>Título VII. Derecho de participación.</b> Los beneficiarios tienen el derecho de pronunciarse e intervenir públicamente por los medios de comunicación social del Estado sobre cualquier cuestión de interés público relevante, así como el de participar en todos los actos y actividades oficiales que, por naturaleza, justifiquen su presencia.</p>
------------------------------------	---

Garantías para la Oposición	<p>De la participación en las juntas directivas: los beneficiarios tienen derecho a participar con dos de sus miembros en todas las juntas directivas de las instituciones y las empresas del Estado.</p> <p><b>Título VIII. Derecho de consulta previa.</b> Los beneficiarios tienen derecho a ser oídos en sus planteamientos y propuestas del Gobierno, en relación con lo siguiente: a) objetivos fundamentales del presupuesto del Gobierno y del Plan General de Desarrollo; b) Orientación general de la política de defensa nacional; c) Orientación general de la política exterior; d) Fechas y contenidos para la realización de plebiscitos, referendos y consultas populares.</p> <p><b>Título IX. Derecho de colaboración y consulta legislativa.</b> Los beneficiarios tienen derecho a ser consultados y colaborar en los trabajos preparatorios que el Gobierno mande hacer en cuanto a la elaboración o revisión de la legislación o revisión de la legislación, relativa a los partidos y movimientos políticos y al sistema y calendario electoral.</p> <p><b>Título X. Derechos regionales y locales de la oposición.</b> En las regiones, los departamentos, el distrito capital, municipios, provincias y localidades, los beneficiarios representados en las asambleas departamentales, los concejos distritales y municipales y las juntas administradoras locales que no forman parte de los respectivos Gobiernos, gozan de los mismos derechos y garantías otorgados a la oposición.</p>
-----------------------------	--

PROYECTO 103 de 1995 Autor: Janeth Suárez Caballero	
Título	<i>por la cual se modifica la composición de las Juntas Directivas de diversos organismos gubernamentales que desarrollan actividades de la política social, con el objeto de incluir en ellas sus representantes de los partidos de oposición</i>
Objetivo del Proyecto	Art. 1°. Enviar un representante de a las juntas directivas de: Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero; Caja Agraria; Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana; ICBF; ICFES; Instituto de Seguros Sociales; ICETEX.
Definición de Oposición	-
Beneficiarios	Art. 1°. Partidos de oposición con representación en el Congreso
Garantías para la Oposición	Derecho de voz más no de voto.

<b>PROYECTO 118 de 1995</b>	
<b>Autor: Horacio Serpa. Ministro Interior</b>	
Título	<i>Por la cual se dicta el Estatuto para la Oposición</i>
Objetivo del Proyecto	Art. 2°. Los partidos políticos y movimientos políticos con personería jurídica tendrán unos derechos adicionales para el ejercicio de la oposición. Con ellos se busca garantizar el efectivo ejercicio de las funciones de crítica y fiscalización, en aras de proporcionar la convivencia pacífica entre los colombianos
Definición de Oposición	Art. 1°. Se entiende por oposición toda actividad de crítica y fiscalización de la acción del Gobierno y la propuesta de alternativas políticas. La oposición es una expresión del derecho fundamental que tiene toda persona a participar en el ejercicio y control del poder político, de conformidad con el art. 40 de la constitución.
Beneficiarios	Art.3°. Esta ley regula los derechos de oposición de los partidos y movimiento políticos con personería jurídica que no participen en el Gobierno mediante coalición o cualquier otra forma.
Garantías para la Oposición	<p><b>Título II.</b> Del acceso a la información y documentación oficiales. Los beneficiarios tendrán derecho a que se les facilite, en forma preferencial y expedita, la información y la documentación oficiales que no se encuentren sometidas a reserva constitucional o legal.</p> <p><b>Título III.</b> Del acceso a los medios de comunicación del Estado. Los beneficiarios tendrán derecho al uso gratuito de los medios de comunicación social del Estado con arreglo a los principios de igualdad entre los partidos, favorabilidad a las minorías políticas y proporcionalidad en función al número de curules obtenidas en las elecciones para Congreso de la República inmediatamente anteriores.</p> <p><b>Título IV.</b> Del derecho réplica. Los beneficiarios gozaran del derecho de réplica en los medios de comunicación social del Estado, frente a tergiversaciones o ataques graves, evidentes y públicos proferidos por altos funcionarios oficiales a través de dichos medios, sin perjuicios de lo establecido en la reglamentación de la acción de tutela.</p> <p><b>Título V.</b> De la participación en organismos estatales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación en la Comisión Nacional del servicio Civil. El partido mayoritario de oposición presentará una terna al Presidente de la República para el nombramiento de un delegado.</li> <li>- Participación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. El partido mayoritario de oposición presentará una terna al Presidente de la República para el nombramiento de un delegado.</li> </ul>

<p>Garantías para la Oposición</p>	<p><b>Título VI.</b> De la participación en organismos y procesos electorales. En el Consejo Nacional Electoral habrá un miembro adicional designado por los partidos minoritarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación como delegados del Consejo Nacional Electoral. De los delegados que ha de nombrar el Consejo Nacional Electoral para cada departamento de acuerdo con el artículo 175 del Código Electoral, uno pertenecerá al partido o movimiento político de Gobierno y el otro a los partidos y movimientos de oposición.</li> <li>- Participación en los tribunales de garantías. Tanto el Tribunal Nacional de Garantías Electorales como los Tribunales Seccionales de Garantías o de Vigilancia estarán compuestas por cuatro representantes del partido o movimiento político de Gobierno, uno del partido o movimiento mayoritario de oposición y dos del resto de partidos y movimientos minoritarios.</li> <li>- Participación como delegados del Registrador Nacional. De los registradores que ha de nombrar el Registrador Nacional del Estado Civil para cada circunscripción electoral, uno pertenecerá al partido o movimiento político de Gobierno y otro a los partidos o movimientos de oposición.</li> <li>- Jurados de Votación. Se designará adicionalmente como jurado a un ciudadano propuesto por los partidos o movimientos políticos de oposición.</li> <li>- Testigo electoral. Se nombrarán a representantes de cada uno de los partidos o movimientos políticos que participan en el respectivo proceso electoral, a fin de que tengan las veces de testigos electorales.</li> </ul> <p><b>Título VII.</b> De los derechos parlamentarios. Derecho a participar en las juntas directivas de los cuerpos colegiados. Las juntas directivas de los cuerpos colegiados se otorgarán de la tal manera que en todos los casos se confiera representación a los partidos o movimientos de oposición; además, contarán con intervención en los debates, la oposición tiene derecho a intervenir en todos los debates de corporaciones públicas.</p>
------------------------------------	---

<p><b>PROYECTO 115 de 1995</b></p> <p><b>Autor: Janeth Suárez Caballero</b></p>	
<p>Título</p>	<p><i>Por la cual se adicionan los artículos 267 y 276 de la constitución política para efectos de establecer los candidatos integrantes de las ternas para la elección del Contralor General de la República y Procurador General de la República y Procurador General de la Nación ban de pertenecer a los partidos o movimientos políticos con representación parlamentaria que no tienen participación en el gobierno.</i></p>
<p>Objetivo del Proyecto</p>	<p>Tiene como fin el procurar que las instancias de control no se concentren en una sola agrupación política.</p>

Definición de Oposición	-
Beneficiarios	Partidos o movimientos políticos con representación parlamentaria diferente a los que se encuentren participando en el Gobierno.
Garantías para la Oposición	Derecho a la elección del Procurador General de la Nación y el Contralor.

<b>PROYECTO 02 de 1996</b>	
<b>Autor: Yolima Espinosa Vera</b>	
Título	<i>por la cual se dicta el Estatuto de Oposición de los partidos y movimientos políticos que no participan en el Gobierno, en desarrollo del artículo 112 de la Constitución Política</i>
Objetivo del Proyecto	<b>Art. 2º.</b> Regular el derecho a la oposición por parte de los partidos y movimientos políticos, así como de organizaciones y movimientos sociales, populares o similares debidamente constituidos que no participan en el gobierno.
Definición de Oposición	Art. 1º. Toda función democrática de crítica y fiscalización de la gestión de Gobierno y la formación, defensa, desarrollo y propuesta de alternativas políticas distintas a las del gobierno.
Beneficiarios	Art. 3º. Partidos y movimientos políticos, así como de organizaciones y movimientos sociales, populares o similares debidamente constituidos que no participan en el gobierno.
Garantías para la Oposición	<p><b>Título II.</b> Derecho a acceder a la información y la documentación oficiales. La oposición tiene de derecho a solicitar y recibir pronta y oportuna respuesta en todo aquella que requieran frente a las gestiones y políticas del gobierno y sobre la marcha de los principales asuntos de interés público y presentar al Presidente de la República y al Gobierno de sus puntos de vista acerca de tales asuntos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La oposición tiene derecho al acceso a la información y a la documentación oficiales.</li> <li>- La oposición tiene derecho a solicitar y obtener copia gratuita de los contratos y demás documentos relacionados con la contratación administrativa.</li> <li>- la oposición tiene derecho a revisar y solicitar copia de la documentación relacionada con las ejecuciones presupuestales del gobierno.</li> </ul> <p><b>Título III.</b> Derecho al uso de los medios de comunicación del Estado. La oposición tiene derecho al uso de los medios de comunicación social del Estado, así como el derecho de espacio de prensa perteneciente directamente o indirectamente al Estado.</p>

<p>Garantías para la Oposición</p>	<p>-La oposición tendrá derecho a participar con tres delegados en el Consejo Consultivo de la Televisión.</p> <p><b>Título IV.</b> Derecho de Réplica. La oposición tiene derecho de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales.</p> <p>-se confieren iguales derechos y prerrogativas a los demás partidos y movimientos políticos de la oposición que tengan personería jurídica, así no cuenten con representación en el Congreso de la República.</p> <p><b>Título V.</b> Derecho de participación en los organismos electorales. La oposición tendrá derecho de participar con tres de sus miembros en el Consejo Nacional Electoral.</p> <p><b>Título VI.</b> Derechos parlamentarios. La oposición tiene derechos y garantías reconocidas por la Constitución a las respectivas representaciones parlamentarias.</p> <p>-De la representación en las juntas directivas de los cuerpos colegiados. La oposición estará representada por uno de sus miembros en las mesas directivas de los cuerpos colegiados y en las mesas directivas de cada una de las comisiones.</p> <p>- De los apoyos a las unidades legislativas de la oposición. La oposición tiene todo el apoyo administrativo y logístico indispensable en oficinas, sistemas de computación y de comunicación para garantizar un trabajo eficiente y unos resultados óptimos, como corresponde a quien desarrolla la difícil tarea de la oposición y el control político.</p> <p>- De la representación en la comisión de derechos humanos. Los beneficiarios estarán representados por tres de sus miembros en la Comisión de Derechos Humanos.</p> <p>- La oposición estarán representados por dos miembros en la Comisión de Cuentas de la Cámara.</p> <p>- La oposición estará representada por tres miembros en la Comisión de Investigación.</p> <p><b>Título VII.</b> Derecho de participación. La oposición tiene derecho de pronunciarse e intervenir públicamente por los medios de comunicación social del Estado sobre cualquier cuestión de interés público relevante, así como el de participar en todos los actos y actividades oficiales que por su naturaleza, justifican su presencia.</p> <p>-La oposición tiene derecho a participar con dos de sus miembros en todas las juntas directivas de las instituciones y las empresas del Estado.</p>
------------------------------------	--



Garantías para la Oposición	<p><b>Título VIII.</b> Derecho de consulta previa. Los beneficiarios del presente proyecto tienen derecho a ser oídos en sus planteamientos y propuestas por el Gobierno, en relación con los siguientes asuntos: a) Objetivos fundamentales del presupuesto del Gobierno y del Plan General de Desarrollo. b) Orientación general de la política de defensa nacional; c) orientación general de la política exterior; d) fechas y contenidos para la realización de plebiscitos, referendos y consultas populares.</p> <p><b>Título IX.</b> Derecho de colaboración y consulta legislativa. La oposición tiene derecho a ser consultados y colaborar en los trabajos preparatorios que el Gobierno mande a hacer en cuanto a la elaboración o revisión de la legislación, relativa a los partidos y movimientos políticos y al sistema y calendario electoral.</p> <p><b>Título X.</b> Derechos regionales y locales de la oposición. En las regiones, los departamentos, el distrito capital, municipios, provincias, localidades. La oposición representada en las Asambleas departamentales, Los Consejos Distritales y Municipales y las juntas administradoras locales que no forman parte de los respectivos gobiernos, gozan de los mismos derechos y garantías otorgados a la oposición.</p>
-----------------------------	---

<p align="center"><b>PROYECTO 037 de 1996</b></p> <p align="center"><b>Autor: Jimmy Chamorro</b></p>	
Título	<i>por la cual se dicta el Estatuto para la Oposición</i>
Objetivo del Proyecto	<b>Art. 2º.</b> Además de los derechos de oposición que goza toda persona, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tendrán unos derechos adicionales para el ejercicio de la oposición. Con ello se busca garantizar el efectivo ejercicio de las funciones de crítica y fiscalización, en aras de propiciar la convivencia pacífica entre los colombianos
Definición de Oposición	<b>Art. 1º.</b> Toda actividad de crítica y fiscalización de la acción de gobierno. Es una expresión del derecho fundamental que tiene toda persona a participar en el ejercicio y control del poder político.
Beneficiarios	<b>Art. 3º.</b> Partidos y movimientos políticos con personería jurídica que no participen en el gobierno mediante coalición o cualquier forma de acuerdo con este. Es decir, cuando ocupa: Presidente de la República, Viceministro, Ministro o Viceministro, Director Nacional, Seccional o regional de departamento administrativo, director o gerente nacional, seccional o regional de entidades adscritas o vinculadas a los ministerios, superintendente nacional, seccional o regional o embajador.
Garantías para la Oposición	<b>Capítulo II.</b> Del acceso a la Información y Documentos Oficiales. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que no participen en el Gobierno tendrán derecho a que se les facilite en forma preferencial y expedita, la información y la documentación oficiales que no se encuentren sometidos a reserva constitucional y legal.

Garantías para la Oposición

**Capítulo III.** Del acceso a los medios de comunicación. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que no participen en el gobierno tendrán derecho al uso gratuito de los medios de comunicación social del Estado con arreglo a los principios de igualdad entre los partidos, favorabilidad a las minorías políticas y proporcionalidad en función al número de curules obtenida en las elecciones del Congreso de la República inmediatamente anteriores.

**Capítulo IV.** Del derecho de réplica. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que no participen en el Gobierno, gozarán del derecho de réplica en los medios de comunicación social del Estado, frente a tergiversaciones o ataques graves, evidentes y públicos proferidos por los altos funcionarios oficiales a través de dichos medios, sin perjuicio de lo establecido en la reglamentación de acción de tutela.

**Capítulo V.** De la participación en organismo estatales. Participación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores: cada uno de los dos partidos o movimientos políticos minoritarios de oposición, designará a un delegado en la comisión Asesora de Relaciones exteriores; Participación en la Comisión Nacional del Servicio Civil: cada uno de los dos partidos o movimientos políticos mayoritarios de oposición presentará una terna al presidente de la república para el nombramiento de un delegado para el nombramiento de un delegado; participación en el Consejo Nacional de Televisión: cada uno de los dos partidos o movimientos políticos mayoritarios de oposición presentará una terna al Presidente de la Republica para el nombramiento de un delegado.

**Capítulo V.** De la participación en Organismos y Procesos Electorales. El Consejo Nacional Electoral estará integrado por nueve miembros elegidos por el Consejo de Estado de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

-Participación como delegados del Consejo Nacional Electoral. Un delegado pertenecerá al partido o movimiento político de Gobierno y el otro a los partidos o movimientos políticos de oposición.

-Participación en los tribunales de Garantías. Tanto el Tribunal Nacional de Garantías Electorales como los tribunales seccionales de Garantías o de Vigilancia estarán compuestos por tres representantes del partido o movimiento político del Gobierno, uno del primer partido o movimiento mayoritario de oposición, uno por el segundo partido o movimiento mayoritario de oposición, uno del tercer partido o movimiento mayoritario de oposición, y uno del cuarto partido o movimiento mayoritario de oposición.

- Testigos electorales. Los registradores y los cónsules nombraran a representantes de cada uno de los partidos o movimientos políticos que participen en el respectivo proceso electoral a fin de que hagan de veces de testigos electorales.

Garantías para la Oposición	<b>Capítulo VI.</b> De los derechos parlamentarios. Derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados. Las mesas directivas de los cuerpos colegiados se integrarán de tal manera que en todos los casos se les concederá representación a los partidos o movimientos de oposición; Intervención en los debates. La oposición tiene derecho a intervenir en todos los debates de corporaciones públicas; Unidad de trabajo legislativo de los congresistas de oposición. Cada congresista de oposición contará con dos empleados y/o contratistas de denominación asesor VIII, a que hace referencia el artículo 388 de la ley 5° de 1992.
-----------------------------	---

**PROYECTO 060 de 1997**  
**Autor: Jimmy Chamorro**

Título	<i>por la cual se dicta el Estatuto para la Oposición</i>
Objetivo del Proyecto	<b>Artículo 2°.</b> Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tendrán unos derechos adicionales para el ejercicio de la oposición. Con ello se busca garantizar el efectivo ejercicio de las funciones de crítica y fiscalización, en aras de proporcionar la convivencia pacífica entre los colombianos.
Definición de Oposición	<b>Artículo 1°.</b> Se entiende por oposición toda actividad crítica y fiscalización de la acción de gobierno y la propuesta de alternativas políticas.
Beneficiarios	<b>Artículo 3°.</b> Esta ley regula los derechos de oposición de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que no participen en el gobierno mediante coalición o cualquier otra forma de acuerdo con este.
Garantías para la Oposición	<p><b>Capítulo II. Del acceso a la información y documentos oficiales.</b> Los beneficiarios tendrán derecho a que se les facilite, en forma preferencial y expedita, la información y la documentación oficiales que no se encuentren sometidas a reserva constitucional o legal.</p> <p><b>Capítulo III. Del acceso a los medios de comunicación.</b> Los beneficiarios del presente proyecto tendrán derecho al uso gratuito de los medios de comunicación social del Estado con arreglo a los principios de igualdad entre los partidos, favorabilidad a las minorías políticas y proporcionalidad en función al número de curules obtenida en las elecciones al Congreso de la República inmediatamente anteriores.</p> <p><b>Capítulo IV. Del derecho de réplica.</b> los beneficiarios gozarán del derecho de réplica en los medios de comunicación social del Estado, frente a tergiversaciones o ataques graves, evidentes y públicos proferidos por altos funcionarios oficiales a través de dichos medios, sin perjuicios de lo establecido en la reglamentación de la acción de tutela.</p>

Garantías para la Oposición	<p><b>Capítulo V. De la participación en organismos estatales.</b> Cada uno de los partidos o movimientos políticos minoritarios de oposición designará un delegado en la comisión Asesora de Relaciones Exteriores; Cada uno de los dos partidos o movimientos políticos mayoritarios de oposición presentará una terna al Presidente de la República para el nombramiento de un delegado en el Consejo Nacional del Servicio Civil; Cada uno de los dos partidos o movimientos políticos mayoritarios de oposición presentará una terna al Presidente de la República para el nombramiento de un delegado, por terna, ante el Consejo Nacional de Televisión.</p> <p><b>Capítulo VI. De la participación en organismo y procesos electorales.</b> El Consejo Nacional Electoral estará integrado por nueve miembros elegidos por el consejo de Estado de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.</p> <p>-Participación como delegados del Consejo Nacional Electoral.</p> <p>-Participación en los Tribunales de Garantías.</p> <p><b>Capítulo VII. De los derechos parlamentarios.</b> Derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados. Las mesas directivas de los cuerpos colegiados se integraran de tal manera que en todos los casos se les confiera representación a los partidos y movimientos de oposición; Intervención en los debates: la oposición tiene derecho a intervenir en todos los debates de corporaciones públicas; Unidad de trabajo legislativo de los congresistas de oposición: cada congresista de oposición contará, además con dos empleados y/o contratistas de denominación asesor VIII, a que hace referencia el artículo 388 de la Ley 5° de 1992.</p>
-----------------------------	--

<b>PROYECTO 012 de 1997</b> <b>Autor: Yolima Espinosa Vera</b>	
Título	<i>“por la cual se dicta el Estatuto de Oposición de los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno en desarrollo del artículo 112 de la Constitución Política”</i>
Objetivo del Proyecto	<b>Art. 2°.</b> Regular el derecho a la oposición por parte de los partidos y movimientos políticos, así como de organizaciones y movimientos sociales, populares o similares debidamente constituidos que no participan en el gobierno.
Definición de Oposición	<b>Art. 1°.</b> Toda función democrática de crítica y fiscalización de la gestión de Gobierno y la formación, defensa, desarrollo y propuesta de alternativas políticas distintas a las del gobierno.
Beneficiarios	<b>Art. 3°.</b> Partidos y movimientos políticos, así como de organizaciones y movimientos sociales, populares o similares debidamente constituidos que no participan en el gobierno.

<p>Garantías para la Oposición</p>	<p><b>Título II. Derecho a acceder a la información y la documentación oficiales.</b> Los partidos, movimientos políticos, las organizaciones y movimientos sociales representados en el Congreso de la República y que no forman parte del Gobierno e igualmente los demás que están legalmente constituidos, tienen el derecho a solicitar y recibir pronta y oportuna respuesta en todo aquello que requieran frente a las gestiones y políticas del Gobierno y sobre la marcha de los principales asuntos de interés público y de presentar al gobierno sus puntos de vista acerca de tales temas.</p> <p><b>Título III. Derecho al uso de los medios de comunicación del Estado.</b> La oposición tiene derecho al uso de los medios de comunicación social del Estado, de acuerdo con los representantes obtenidos en las elecciones para el Congreso inmediatamente anteriores, así como el derecho de espacio de prensa perteneciente directa o indirectamente al Estado, en igualdad de circunstancias con los demás partidos o movimientos políticos que hagan parte del Gobierno.</p> <p><b>Título IV. Derecho a la participación de los organismos estatales.</b> La oposición estará representada con dos delegados en la Comisión Nacional de Servicio Civil</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-La oposición estará representada en un delegado en la comisión asesora de relaciones exteriores.</li> <li>-La oposición tiene derecho a participar como delegado en la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión</li> </ul> <p><b>Título V. Derecho de rectificación.</b> Los partidos, movimientos políticos, las organizaciones y movimientos sociales representados en el Congreso de la República y que no forman parte del Gobierno, tendrán derecho a una copia de la información que sea difundida por los medios de comunicación sobre ellos o sobre sus miembros en contra de su buen nombre u honra, por parte de funcionarios del Gobierno o miembros del partido de Gobierno en el medio de comunicación en el que se ha producido la emisión, en el mismo espacio o canal, hora, tiempo y con los mismos titulares.</p> <p><b>Título VI. Derecho de réplica.</b> . Los partidos, movimientos políticos, las organizaciones y movimientos sociales representados en el Congreso de la República y que no forman parte del Gobierno tienen derecho de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, en los términos de la ley.</p>
------------------------------------	--

<p>Garantías para la Oposición</p>	<p><b>Título VII. Derecho de participación en los organismos y procesos electorales.</b> . Los partidos, movimientos políticos, las organizaciones y movimientos sociales representados en el Congreso de la República y que no forman parte del Gobierno tendrán derecho a participar en el Consejo Nacional Electoral.</p> <p>-Participación en el Consejo Nacional electoral: dos miembros de oposición</p> <p>-Participación en tribunales de garantías: dos miembros de la oposición</p> <p>-Participación como delegados del Registrador Nacional: un registrador pertenecerá a la oposición.</p> <p>-Jurados de Votación: se designará un ciudadano propuesto por la oposición.</p> <p><b>Título VIII. Derecho a la oposición en cuerpos colegiados.</b> En los cuerpos colegiados la oposición se ejercerá preferentemente a través de bancadas parlamentarias. La oposición estará representada en cada una de las cámaras legislativas por un grupo de parlamento que se denominara bancada. La bancada estará integrada por un grupo de siete miembros en el senado y diez en la cámara de representantes.</p> <p><b>Título IX. Derecho de participación.</b> La oposición tiene derecho de pronunciarse de intervenir públicamente por los medios de comunicación social del Estado sobre cualquier cuestión de interés público relevante, así como el de participación en todos los actos y actividades oficiales que por su naturaleza, justifican su presencia.</p> <p>-la oposición tiene el derecho a participar con dos de sus miembros en todas las juntas directivas de las instituciones y las empresas del Estado.</p>
------------------------------------	--

<p align="center"><b>PROYECTO 014 de 1998</b></p> <p align="center"><b>Autor: Vivianne Morales</b></p>	
<p>Título</p>	<p>“Por la cual se dicta el estatuto de la oposición”</p>
<p>Objetivo del Proyecto</p>	<p><b>Art. 2º.</b> Además de los derechos de oposición de que goza toda persona, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tendrán unos derechos adicionales para el ejercicio de la oposición. Con ello se busca garantizar el efectivo ejercicio de las funciones de crítica y fiscalización, en aras de propiciar la convivencia política entre los colombianos.</p>
<p>Definición de Oposición</p>	<p><b>Art. 1º.</b> Se entiende por oposición toda actividad de crítica y fiscalización de la acción del gobierno y la propuesta de alternativas políticas. La oposición es una expresión del derecho fundamental que tiene toda persona a participar en el ejercicio y control del poder político de conformidad con el Art. 40 de la constitución.</p>

Beneficiarios	<b>Art.3 °.</b> Regula los derechos de la oposición de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.
Garantías para la Oposición	<p><b>Título II. Acceso a la Información y documentación oficial.</b> La oposición tendrá derecho a que se les facilite en forma preferencial y expedita la información y documentación oficial que no se encuentre sometida a reserva constitucional o legal.</p> <p><b>Título III. Acceso a los medios de comunicación.</b> La oposición tendrá derecho al uso gratuito de los medios de comunicación del Estado con arreglo a los principios de igualdad entre los partidos, favorabilidad a las minorías políticas y proporcionalidad en función al número de curules obtenidas en las elecciones para el Congreso de la República inmediatamente anteriores.</p> <p><b>Título IV. Derecho de Réplica.</b> la oposición gozará de derecho de réplica en los medios de comunicación social del Estado, frente a tergiversaciones o ataques graves, evidentes y públicos proferidos por altos funcionarios oficiales a través de dichos medios.</p> <p><b>Título V. De la participación en organismos estatales.</b> El partido o movimiento mayoritario que no participe en el Gobierno tendrá un delegado en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. El partido mayoritario de oposición presentará una terna al Presidente de la República con el nombramiento de un delegado ante la Comisión Nacional del Servicio Civil.</p> <p><b>Título VI. Participación en Organismos y procesos electorales.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Participación como delegados del Consejo Nacional Electoral; dos delegados de oposición del partido mayoritario de oposición.</li> <li>-Participación en los tribunales de garantías. 1 delegado del partido mayoritario de oposición</li> <li>-participación como delegados del Registrador Nacional. Uno pertenecerá a la oposición.</li> <li>-Jurados de Votación. Un ciudadano propuesto por los partidos o movimientos políticos de oposición</li> <li>-Testigos electorales.</li> </ul>

<b>PROYECTO 114 de 2008</b>	
<b>Autor: Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu</b>	
Título	<i>Por medio del cual se reglamenta el artículo 112 de la Constitución Política de Colombia y se crea el Estatuto de la Oposición Política</i>

Objetivo del Proyecto	Determinar el marco general para el ejercicio de la oposición política por parte de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos reconocidos con personería jurídica, que no integran el gobierno y se declaren en Oposición al mismo, estableciendo las garantías para su ejercicio, en desarrollo del artículo 112 de la Constitución Política.
Definición de Oposición	Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se entenderá la oposición política como el derecho a disentir políticamente, reconociendo la legitimidad de la contradicción al orden político, doctrinario e ideológico establecido, a través de un ejercicio de pluralismo político para el cual se otorgan garantías que favorezcan su acción, en función de reivindicar el principio de la libertad y fortalecer la democracia participativa.
Beneficiarios	<p>Artículo 4°. ... Instrumento exclusivo de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos reconocidos con personería jurídica y que se encuentran en Oposición, esto es aquellos que han declarado no estar de acuerdo con el Gobierno y no participan en él.</p> <p>Artículo 5°. Todo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos con personería jurídica y de cobertura nacional, deberá identificarse como partido, movimiento político o grupo político de la coalición de gobierno, partido, movimiento o grupo político en oposición al gobierno o partido, movimiento o grupo político independiente al gobierno. Dicha declaración se hará ante el Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá expedir la correspondiente certificación.</p>
Garantías para la Oposición	<p><b>CAPÍTULO IV.</b> De las garantías a partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos para ejercer el derecho a la Oposición.</p> <p><b>Artículo 10.</b> Garantía para el acceso a la información y a la documentación oficial: a través de sus voceros, solicitar al gobierno un informe de rendición de cuentas al finalizar cada año sobre el cumplimiento del Plan de Desarrollo, el cual deberá estar debidamente sustentado y documentado.</p> <p><b>Artículo 11°.</b> Garantía para el uso de los medios de comunicación social del Estado: Deberá garantizarse el uso equitativo y periódico de la televisión pública por parte de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que tienen personería jurídica y se hayan declarado en Oposición al gobierno, de acuerdo con la representación obtenida en las últimas (más recientes) elecciones a Congreso.</p> <p><b>Artículo 12°.</b> Garantía para la difusión de la plataforma política de la Oposición: Presentación de la plataforma política de oposición, alternativa a la plataforma política del gobierno.</p> <p><b>CAPÍTULO IV.</b> De las garantías a partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos para ejercer el derecho a la Oposición.</p>



<p>Garantías para la Oposición</p>	<p><b>Artículo 10. Garantía para el acceso a la información y a la documentación oficial:</b> a través de sus voceros, solicitar al gobierno un informe de rendición de cuentas al finalizar cada año sobre el cumplimiento del Plan de Desarrollo, el cual deberá estar debidamente sustentado y documentado.</p> <p><b>Artículo 11°. Garantía para el uso de los medios de comunicación social del Estado:</b> Deberá garantizarse el uso equitativo y periódico de la televisión pública por parte de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que tienen personería jurídica y se hayan declarado en Oposición al gobierno, de acuerdo con la representación obtenida en las últimas (más recientes) elecciones a Congreso.</p> <p><b>Artículo 12°. Garantía para la difusión de la plataforma política de la Oposición:</b> Presentación de la plataforma política de oposición, alternativa a la plataforma política del gobierno.</p> <p><b>Artículo 13°. Garantía para la participación en la Comisión Nacional de Televisión:</b> Uno de los miembros de la Comisión Nacional de Televisión, deberá ser escogido por el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos con personería jurídica que se haya declarado en oposición al Gobierno y que haya obtenido la mayor votación en las últimas (más recientes) elecciones presidenciales.</p> <p><b>Artículo 14°. Garantía para ejercer y difundir el derecho a la réplica en los medios de comunicación del Estado:</b> Cuando la oposición sea objeto de tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, tendrán derecho a presentar su réplica a través de su intervención en un espacio de la televisión pública, en franja diurna y con una duración de máximo una hora, en la cual expondrá los argumentos que desvirtúan y aclaran la tergiversación o ataque. La Comisión Nacional de Televisión reglamentará las condiciones generales en que tales intervenciones se podrán solicitar, el procedimiento para presentar dicha solicitud y los términos específicos en que se podrá conceder para cada caso.</p> <p><b>Artículo 15°. Garantía para la participación en los organismos electorales.</b> Representación en el Consejo Nacional Electoral, en proporción igual a la representación que alcancen en el Congreso de la República.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Dentro de las postulaciones para elegir el Registrador Nacional del Estado Civil por parte del Consejo Nacional Electoral, se tendrá en cuenta un candidato que cuente con el aval de la oposición.</p> <p><b>Artículo 16°. Garantía para participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados.</b> Derecho a participar en las mesas directivas de dichos los colegiados de elección directa para cada periodo legislativo o de sesiones y en igual proporción a la representación que alcancen en el Congreso de la República, la Asamblea o Concejo Municipal.</p>
------------------------------------	---

Garantías para la Oposición

**Artículo 17°. Garantía para participar en la orientación del orden del día para las sesiones ordinarias del Congreso.** Derecho a determinar el orden día de la sesión plenaria y comisiones permanentes, una vez por mes durante la legislatura. La mesa directiva deberá acogerse y respetar ese orden del día.

**Artículo 18°. Garantía para participar en los cuerpos colegiados.** El candidato a los cargos de Presidente de la República, Gobernador o Alcalde que siga en votos a quien se declare elegido y que obtenga, al menos un diez por ciento (10%) de la votación en la respectiva elección tendrá derecho a ocupar una curul en el Senado, Asamblea Departamental o Concejo Distrital o Municipal, respectivamente durante el período para el cual se hizo la correspondiente elección.

**Artículo 19°. Garantía de imparcialidad en los órganos de control del Estado, a nivel nacional, departamental y municipal.** Escoger El Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, El Defensor del Pueblo por concurso público de meritocracia, atendiendo a los principios de idoneidad y transparencia.

**Artículo 20°. Garantía de financiación para los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que se declaren en Oposición.** Régimen de financiación especial que contribuya a su sostenibilidad política. El Consejo Nacional Electoral expedirá la reglamentación correspondiente a esta materia.

**CAPÍTULO V. Régimen disciplinario para el ejercicio de la oposición.**

**Artículo 21°. Régimen disciplinario de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos.** Los estatutos de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica, regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno, de conformidad con su identificación como partido o movimiento político de la coalición de gobierno, partido o movimiento político en oposición al gobierno o partido o movimiento político independiente al gobierno y determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido.

**Artículo 22°. Pérdida del derecho a la Oposición por violación al Estatuto.** Se pierde los derechos cuando:

- Se declare estar de acuerdo con el modelo de gobierno.
- Se ingrese a la estructura burocrática del gobierno.
- El representante de la oposición acepte formar parte del gabinete del gobierno a nivel departamental o municipal.
- Ejerza la oposición política de manera calumniosa o injuriosa

<b>PROYECTO 2011</b>	
<b>Autor: Borrador Mininterior</b>	
Título	<i>Por la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política</i>
Objetivo del Proyecto	Determinar el marco general para el ejercicio de la oposición política por parte de los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso de la República, que ostenten personería jurídica y se hayan declarado en oposición al Gobierno.
Definición de oposición	Artículo 2. Del derecho a la oposición. Derecho a proponer alternativas políticas y a disentir, criticar y fiscalizar al Gobierno, para lo cual se otorgan derechos y garantías de protección a su ejercicio, sin perjuicio de los demás recursos, acciones y procedimientos para su garantía.
Beneficiarios	Artículo 4°. La presente ley establece los derechos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que cuenten con bancadas en las corporaciones públicas y que se declaren en oposición al Gobierno.  Parágrafo. Los grupos significativos de ciudadanos que obtengan curules y decidan declararse en oposición podrán acogerse al presente Estatuto siempre y cuando soliciten la personería jurídica ante el Consejo Nacional Electoral en igualdad de condiciones con los partidos y movimientos políticos.
Garantías para la Oposición	<b>CAPITULO III.</b> De los deberes y derechos para el ejercicio de la oposición  <b>Artículo 8. Acceso a la información y a la documentación oficial.</b> Sin perjuicio del derecho de petición, podrán solicitar al gobierno informes o documentos sobre cualquier asunto de interés público, excepto que se encuentren sometidos a reserva constitucional o legal.  <b>Artículo 9. Acceso a los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético.</b> A) En la instalación de las sesiones del Congreso de la República, luego de la transmisión oficial, contarán con un tiempo de 20 minutos para presentar sus observaciones y dar a conocer sus planteamientos alternativos, en los mismos medios de comunicación social utilizados para la transmisión oficial. Cuando existan varios partidos o movimientos de oposición, este tiempo se distribuirá en proporción a su representación en el congreso. B) Cuando el Presidente de la República realice alocuciones haciendo uso del espectro electromagnético, podrán responder en las siguientes 48 horas. Se podrá hacer uso de este derecho hasta tres veces al año.

<p>Garantías para la Oposición</p>	<p><b>Artículo 10. Derecho de Réplica.</b> Tendrán derecho a la réplica cuando el Presidente de la República o miembros del Gobierno Nacional hagan afirmaciones directas y ofensivas que atenten contra el buen nombre de los partidos y movimientos políticos de oposición, o contra la dignidad de sus dirigentes, y las mismas hayan sido divulgadas en medios de comunicación social que utilicen el espectro electromagnético. Plazo máximo de 48 horas para presentarlo ante el Consejo Nacional Electoral.</p> <p><b>Artículo 11. Participación en el Consejo Nacional Electoral.</b> Derecho a designar un vocero ante dicho organismo, el cual podrá participar con derecho a voz en sus deliberaciones y sesiones y tendrá acceso a toda la información y documentación del organismo.</p> <p><b>Artículo 12. Participación en la definición del orden del día para las sesiones ordinarias del congreso.</b> <i>(Modifíquese el Artículo 80 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así: Artículo 80. Participación en la definición del orden del día para las sesiones ordinarias del congreso)</i> derecho a determinar el orden día de la sesión plenaria y comisiones permanentes, una vez por mes durante la legislatura. La mesa directiva deberá acogerse y respetar ese orden del día.</p> <p><b>Artículo 13. Participación en las mesas directivas de los cuerpos colegiados.</b> Se garantiza a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica declarados en oposición, representación en las mesas directivas del Congreso de la República, en las de sus comisiones constitucionales y legales, en las de las Asambleas Departamentales, en las de los Concejos Municipales y en las de las Juntas Administradoras Locales.</p> <p><b>Artículo 15. Procuraduría delegada para los derechos de la oposición.</b> La Procuraduría General De La Nación contará con una Procuraduría Delegada para los derechos de la oposición, en la forma en que éste organismo de control lo determine.</p> <p><b>Artículo 17. Extensión territorial de los derechos de la oposición.</b> Extensión de los derechos a los partidos y movimientos políticos con representación en las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y de Distrito así como a las Juntas Administradoras Locales, siempre que se declaren en oposición a los correspondientes Gobiernos Territoriales y cuenten con bancadas en dichas corporaciones.</p>
------------------------------------	--

Fuente: Elaboración Propia.

## 4. Análisis Comparativo

### 4.1. ¿Cómo se define la oposición en los proyectos de ley?

Definir qué es oposición política, es quizás una de las cuestiones más importantes para el desarrollo de un Estatuto de Oposición. En la definición se pueden obtener las características principales y el rol que ejerce dentro del sistema democrático. De los proyectos de ley presentados en el Congreso de la República después de la Constitución de 1991, se pueden resaltar varias cuestiones<sup>5</sup>. Algunos proyectos definen a la oposición como una “función” de carácter democrático, cuyo objetivo principal es la crítica y la fiscalización a la gestión que realiza el gobierno de turno. Este es el caso de los proyectos 44 de 1992, 94 de 1995, 02 de 1996 y 12 de 1997, los cuales definen a la oposición como una “función democrática de crítica y fiscalización de la gestión del Gobierno”.

De igual forma, los proyectos anotan que además de estas funciones de la oposición, se encuentra la formación, defensa, desarrollo y propuesta de alternativas políticas distintas a las del gobierno. Es decir, la función de la oposición va más allá de la simple crítica y control a la gestión del gobierno de turno, debe también desarrollar una propuesta alternativa a las políticas del gobierno. Por otro lado, los proyectos de Ley 118 de 1995, 37 de 1996, 60 de 1997 y 14 de 1998 definen a la oposición, no como una función, sino como una actividad de crítica y fiscalización. La oposición se concibe entonces como una expresión del derecho fundamental que tiene toda persona a participar en el ejercicio y control del poder político de conformidad con el Art. 40 de la constitución.

Asimismo, el proyecto 114 de 2008, define la oposición como un derecho cuya función principal es reivindicar el principio de la libertad y fortalecer la democracia participativa”. Este derecho está enfocado a disentir políticamente pero dentro de los parámetros del ordenamiento legal establecido. La oposición debe realizar funciones específicas para fortalecer el sistema democrático. Finalmente, el borrador del proyecto del año 2011, también define a la oposición como un derecho, que no está enfocado a discernir, sino que se refiere a la promoción de “alternativas políticas y a disentir, criticar y fiscalizar al Gobierno”.

---

5 Los proyectos 103 de 1995 y 115 de 1995, no definen que se entiende por Oposición Política.

## 4.2. Beneficiarios de los Proyectos de Ley sobre el Estatuto para la Oposición

Ahora bien, a continuación se realizará un análisis entre los diferentes proyectos de ley sobre el Estatuto para la oposición, específicamente, se contrastará entre los proyectos quienes son los beneficiarios. Hay que tener en cuenta que cada uno define en los artículos iniciales a quienes acogerá si el proyecto es sancionado. El primer elemento que vale la pena rescatar es que cada una de las leyes contempla únicamente las formas de oposición legal, sin embargo es posible evidenciar que hay divergencias entre cada una.

Así pues, los proyectos de ley 44 de 1992, 94 de 1995, 103 de 1995 y 115 de 1995, consideran que los beneficiarios deben ser los partidos y movimientos políticos y organizaciones o movimientos sociales representados en el Congreso de la República y que no forman parte del Gobierno. Esto quiere decir, que dichos proyectos reducen a los actores de oposición a aquellos que tuvieron una muestra representativa dentro de las elecciones y lograron posicionarse dentro del Congreso de la República, únicamente estos serán los que lograrán recibir los derechos estipulados en dichos proyectos.

Por el contrario, los proyectos de ley 118 de 1995, 037 de 1996, 60 de 1997, 014 de 1998, 114 de 2008 consideran que los beneficiarios de un Estatuto para la Oposición, deben ser los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que no participen en el gobierno. De este modo, estos proyectos de ley tienen una cobertura más amplia que los anteriores, debido a que no solamente otorgarían derechos a aquellos que accedan al Congreso de la República, sino aquellos partidos de oposición que ya se han inscrito debidamente y cuentan con una personería jurídica. De igual modo, es importante considerar que los proyectos 002 de 1996 y 012 de 1997 realizan una definición de los beneficiarios poco precisa, definiéndolos del siguiente modo: Partidos y movimientos políticos, así como de organizaciones y movimientos sociales, populares o similares debidamente constituidos que no participan en el gobierno.

Para terminar, cabe resaltar que el último proyecto presentado en el año 2011 establece que los beneficiarios del proyecto deben: primero, ser partidos y movimientos políticos con personería jurídica; segundo, deben contar con bancadas en las corporaciones públicas; tercero, deben declararse en oposición al Gobierno. Dicho proyecto no solo incluye el determinante de contar con personería

jurídica, sino que además se debe contar con bancadas en las corporaciones públicas, esto lo hace distintivo a los demás proyectos de ley presentados.

### 4.3. Derechos y Garantías para la Oposición

#### 4.3.1. Derecho a la información.

A continuación se presenta un análisis comparativo sobre el derecho a la información que se ha presentado en los diferentes proyectos de ley sobre el Estatuto para la Oposición. Dicho derecho lo presentan la mayoría de proyectos, sin embargo, es importante resaltar que hay algunos que no lo tienen en cuenta como: Proyecto de ley 103 de 1995 y proyecto de ley 115 de 1995. Dichos proyectos no incluyen el derecho a la información en el contenido del proyecto, aunque evidencian que tratan de legislar puntos concernientes a la oposición no realizan una distinción entre las garantías que deberían ser otorgadas a la oposición política en Colombia.

Cada uno de los Estatutos para la oposición que se ha redactado evidencia el carácter urgente e importante de otorgar el derecho a la oposición de acceder a la información sobre los principales asuntos de interés público. Aunque, se puede evidenciar que son similares, las definiciones de dicho derecho, cabe resaltar que hay diferencias sustanciales que permiten realizar la comparación.

Proyectos como el 44 de 1992, 118 de 1995, 037 de 1996, 60 de 1997 y 014 de 1998 tienen una similitud, esta es que todos contemplan que la oposición debe solicitar la información por medio del derecho de petición. En cuanto a lo demás contemplan que la oposición debe tener el derecho a que se les facilite en forma preferencial y expedita, la información y documentación oficiales que no se encuentren sometidas a reserva legal. He aquí los dos puntos clave de los proyectos mencionados, uno, el derecho de petición como mecanismo fundamental para la solicitud de información, y dos, los documentos que se encuentran en reserva legal no podrán facilitarse.

Por el contrario, los proyectos de ley 094 de 1995, 002 de 1996 y 012 de 1997, amplían un poco más el espectro y reglamentan más detalladamente el acceso a la información de la oposición. Se garantiza el ejercicio de la fiscalización de la gestión gubernamental a través del derecho a solicitar y obtener copia gratuita de los contratos y demás documentos relacionados con la contratación admi-

nistrativa, así mismo la oposición tiene derecho a revisar y solicitar copia de la documentación relacionada con las ejecuciones presupuestales del gobierno. Además, dicha información deberá ser entregada a la oposición en un periodo de 10 días, de lo contrario se sancionará al receptor de la solicitud, dicha solicitud se puede realizar de forma oral.

Por último, cabe resaltar dos proyectos que han tenido algunas diferencias a los presentados anteriormente, el primero de ellos es el Proyecto de Ley 114 de 2008, este proyecto en cuanto al derecho de la información incluye un nuevo concepto y es el de voceros, quienes se encargarán de solicitar la información al gobierno sobre la rendición de cuentas al finalizar cada año sobre el cumplimiento del plan de desarrollo. El segundo, y más reciente, el proyecto de ley del 2011 que hace explícito que el acceso a la documentación será sin perjuicio del derecho de petición.

#### 4.3.2. Derecho de uso de medios de comunicación social del Estado.

El acceso a los medios de comunicación sociales del Estado colombiano es uno de los puntos cruciales de todos los proyectos de ley. Prácticamente, todos los proyectos anotan que se debe garantizar el acceso a estos “en función al número de curules obtenidas en las elecciones para Congreso de la República inmediatamente anteriores.” Es decir, de acuerdo a su representación política en el congreso. Se regula este derecho debido a que la oposición debe tener la misma igualdad de condiciones “con los demás partidos o movimientos políticos que hagan parte del Gobierno en los términos de la ley” (Proyecto 94 de 1995, Título III).

El proyecto 44 de 1992, propuso garantizar el acceso a las “perintendencia y control de los órganos de información pertenecientes directa o indirectamente al Estado”; punto que fue retomado por los proyectos 34 de 1995 y el 002 de 1996, pero garantizando el acceso de tres representantes de la oposición en el Consejo consultivo de la televisión. El proyecto 12 de 1997, incluye dentro de su articulado el derecho que tiene la oposición de participar como delegado en la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

El proyecto 114 de 2008, únicamente propone que se debe garantizar el acceso a la televisión pública, dejando de lado los demás espacios de comunicación social del Estado. Finalmente, el proyecto del año 2011 es diferente a los de-



más puesto que habla del acceso a los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético (Art. 9). Su contenido regula dos cosas: por un lado, cuando se instale el congreso, y luego de la transmisión oficial, la oposición tendrá 20 minutos para presentar sus observaciones y dar a conocer sus planteamientos alternativos, esto en la función de proponer planteamiento alternativos y ejercer crítica al gobierno. Por otro lado, propone que “cuando el Presidente de la República realice alocuciones haciendo uso del espectro electromagnético, podrán responder en las siguientes 48 horas” (Literal B, Art. 9).

#### 4.3.3. Derecho a la participación de los organismos estatales.

Este derecho se incluye en la mayoría de los proyectos, excepto dos: proyecto de 115 de 1995 y el proyecto de Ley del 2011. Del análisis de los proyectos se pueden extraer dos puntos a comparar. Primero, cuáles son las instituciones y empresas estatales a las cuales tiene derecho de acceder la oposición. Segundo, la forma como accede la oposición a estos órganos estatales.

En cuanto al primer punto, no todos los proyectos especifican cuales son los organismos estatales a los que tiene derecho a participar la oposición. Tal es el caso de los proyectos 44 de 1992, 94 de 1995 y 02 de 1996. Por lo demás, los proyectos proponen que se debe garantizar el acceso principalmente en cuatro instancias: a) Comisión Asesora de Relaciones Exteriores; b) Comisión Nacional de Televisión; c) La Comisión Nacional del Servicio Civil; y d) otras juntas directivas. Respecto este último punto, el proyecto 103 de 1995 es claro en afirmar en su último artículo, que la oposición debe: enviar un representante a las juntas directivas de: Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero; Caja Agraria; Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana; ICBF; ICFES; Instituto de Seguros Sociales; ICETEX.

El segundo punto a comparar es la forma como acceden a los organismos estatales. En su mayoría, los proyectos afirman que la oposición debe contar con un representante en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, la Comisión Nacional de Televisión y la Comisión Nacional del Servicio Civil. Sin embargo, el proyecto 02 de 1996 y el 12 de 1997 no establecen algún mecanismo para garantizar dicho acceso. Los demás proyectos, se debaten entre proponer una terna para que el Presidente de la República elija un miembro de oposición, y los que no. Tal es el caso del proyecto 37 de 1996 y el proyecto 14 de 1998, los cuales proponen que la oposición designe autónomamente un delegado para participar en la Comisión Asesora de Relaciones Internaciona-

les, pero presenten una terna para la Comisión Nacional de Televisión y la Comisión Nacional del Servicio Civil.

#### 4.3.4 Derechos de Participación.

Los proyectos que hacen referencia a este derecho son cuatro: proyecto de ley 44 de 1992, 64 de 1995, 115 de 1995 y el proyecto 60 de 1997. El derecho es el mismo para todos los proyectos, “derecho a pronunciarse e intervenir públicamente por los medios de comunicación social del Estado sobre cualquier cuestión de interés público relevante, así como el de participar en todos los actos y actividades oficiales que, por naturaleza, justifiquen su presencia”. Pero los proyectos poseen sus respectivas especificidades. Por ejemplo, el proyecto de ley 44 de 1992 afirma que la oposición debe participar en comisiones especiales nombradas fuera del ámbito parlamentario para entender asuntos de relevante interés político nacional. Los tres restantes, proponen que “la oposición tiene el derecho a participar con dos de sus miembros en todas las juntas directivas de las instituciones y las empresas del Estado”, sin especificar esta cuestión. Dentro de este derecho, suele repetirse e incluirse las garantías de participación en la Comisión Nacional de Televisión o la Comisión Nacional del Servicio Civil, como garantías fundamentales para la oposición.

#### 4.3.5. Derecho de Consulta previa y Derecho de Colaboración y Consulta Legislativa.

Solo tres de los proyectos presentados desde 1991 hasta hoy, hacen mención a estos dos derechos dentro de su articulado. El proyecto 44 de 1992, 94 de 1995 y el 02 de 1996, desarrollan de manera exacta el Derecho de Consulta previa y el Derecho de Colaboración y Consulta Legislativa. En cuanto al primero, se afirma que la oposición tiene derecho de ser consultada por el gobierno en relación a cuatro cuestiones de interés nacional: 1) propósitos fundamentales del presupuesto del gobierno y del plan general de desarrollo; 2) orientación general de la política de defensa nacional; 3) Orientación general de la política exterior; y 4) Fechas y contenido para la realización de plebiscitos, referéndum y consultas a la opinión ciudadana.

Por su parte, el **Derecho de colaboración y consulta legislativa**, asevera que la oposición tiene derecho a ser consultada y a colaborar en los trabajos

preparatorios que el Gobierno mande a hacer, en cuanto a la elaboración o revisión de la legislación relativa a los partidos y movimientos políticos y al sistema y calendario electoral.

#### 4.3.6. Derecho de réplica.

Prácticamente todos los proyectos de ley reconocen este derecho, exceptuando el proyecto 103 de 1995, 115 de 1995 y 114 de 2008. El derecho se refiere a la garantía de dar respuesta y ejercer réplica en los medios de comunicación, “frente a tergiversaciones o ataques graves, evidentes y públicos proferidos por altos funcionarios oficiales”. El proyecto 02 de 1996, 37 de 1996, 12 de 1997 extiende el derecho de réplica a los partidos que tienen personería jurídica, no únicamente a los partidos que cuentan con representación en el Congreso de la República.

Conviene resaltar dos proyectos que abordan con mayor profundidad este derecho. El primero es el proyecto del año 2011, que otorga un espacio de 48 horas a la oposición para presentar su derecho de réplica en el Consejo Nacional Electoral, una vez “el Presidente de la República o miembros del Gobierno Nacional hagan afirmaciones directas y ofensivas que atenten contra el buen nombre de los partidos y movimientos políticos de oposición, o contra la dignidad de sus dirigentes, y las mismas hayan sido divulgadas en medios de comunicación social” (Art. 10).

El segundo proyecto es el 12 de 1997, que diferencia entre el derecho de réplica y el derecho de rectificación, en el desarrollo del Artículo 20 de la Constitución Política de 1991.

se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura (Art. 20)

Este proyecto le otorga a la oposición el derecho de recibir una copia de la información que sea difundida por los medios de comunicación sobre ellos o sobre sus miembros en contra de su buen nombre u honra, en el medio de comunicación en el que se ha producido la emisión, en el mismo espacio o canal, hora, tiempo y con los mismos titulares.

#### 4.3.7. Derecho a la participación en los organismos electorales

Los derechos de participación en los organismos electorales que se proponen en los distintos proyectos de ley son muy similares, todos contemplan la necesidad de otorgar voz y voto a los partidos minoritarios; sin embargo, es posible evidenciar que algunos proyectos desarrollan a mayor profundidad dicho derecho.

Los proyectos de ley que no abordan con mayor profundidad el derecho de participación en los organismos electorales son: 44 de 1992, 094 de 1995 y 002 de 1996. En dichos proyectos se nombra explícitamente que la oposición tendrá derecho a participar en el Consejo Nacional Electoral con tres de sus miembros. Por el contrario, proyectos como el 118 de 1995, 037 de 1996, 60 de 1997, 012 de 1997, 014 de 1998 realizan una descripción exhaustiva de la manera como la oposición participaría en los organismos y procesos electorales. Dentro de ellos hay diferencias en el número de delegados, aun así concuerdan en que deben existir representantes de la oposición dentro de: el Consejo Nacional Electoral y los Tribunales de Garantías; además, la oposición debe contar con un delegado del Registrador Nacional, y presencia como jurados de votación y testigos electorales.

Los dos últimos proyectos se diferencian un poco de los anteriormente mencionados en la medida que, en primera instancia el proyecto 114 de 2008 considera que la representación de la oposición dentro del Consejo Nacional Electoral debe ser proporcional al alcance que tuvieron en el Congreso de la República. En segunda instancia, el proyecto del 2011 hace alusión a que la oposición tendrá derecho a designar un vocero ante el Consejo Nacional Electoral, este podrá participar con derecho a voz.

#### 4.3.8. Derechos parlamentarios

Los derechos parlamentarios están estipulados en la mayoría de los proyectos de ley sobre el estatuto para la oposición, el único proyecto que no contempla garantías parlamentarias para la oposición es el número 014 de 1998. El resto de proyectos incluye como parte fundamental el derecho parlamentario, aunque el mismo sea enunciado de forma somera como en los proyectos: 44 de 1992 y 94 de 1995, donde se enuncia que la oposición tiene derechos y garantías reconocidas por la constitución a las respectivas representaciones parlamentarias.

Aun así, hay proyectos que contemplan los derechos parlamentarios de una manera más profunda como lo son: el 118 de 1995 y el 002 de 1996 los cuales enuncian la importancia de otorgar participación a la oposición en las juntas directivas de los cuerpos colegiados. Por su parte, el proyecto de ley 002 de 1996, además argumenta que la oposición debe contar con el apoyo a las unidades legislativas, elemento fundamental también en los proyectos 037 de 1996 y 60 de 1997 que se encuentran redactados de igual manera.

Para finalizar cabe resaltar que en el proyecto de ley 114 de 2008 al hablar de la participación en las mesas directivas de cuerpos colegiados hace referencia a que la representación deberá ser en igual proporción a la representación que se alcance en el Congreso de la República, elemento que no se encontraba en los anteriores proyectos de ley.

#### 4.3.9. Derecho de oposición a nivel local y Regional

Por último, todos los proyectos hacen referencia sobre los derechos regionales y locales de la oposición. Se realiza la aclaración de que cada uno de los derechos expuestos en el proyecto se deben extender a nivel local y regional. En los departamentos y los municipios los partidos y movimientos políticos y la organización y movimientos sociales representados en las Asambleas departamentales y los Concejos Municipales y que no forman parte de los respectivos gobiernos, gozan de los derechos de oposición establecidos en la presente ley.

### 5. Línea Jurisprudencial de la Oposición Política en Colombia

Realizadas estas aclaraciones conceptuales y comparativas sobre la oposición política, también se hace necesario realizar un recorrido sobre los aspectos jurídicos de la oposición política. Este acápite se dividirá en tres secciones. Primero, se abordan los pronunciamientos del Tribunal Constitucional colombiano frente a las reglas y procedimientos que se deben tener en cuenta para la creación y el desarrollo del Estatuto de Oposición. Segundo, se identifican las ocasiones en las cuales la Corte Constitucional se ha referido a los derechos consagrados en el artículo 112 de la Constitución Política colombiana, los cuales hacen referencia al Estatuto de Oposición y los derechos de los partidos y movimientos políticos que se declaran en oposición al Gobierno. Finalmente se identificará la regulación clave del Sistema Interamericano de derechos humanos y el Sistema Europeo de derechos humanos la cual se ha referido a la protección de los derechos de las minorías políticas o a la oposición.

## 5.1. Línea jurisprudencial sobre estatuto de oposición: Corte Constitucional

La Corte Constitucional colombiana se ha referido en diversas ocasiones al requisito esencial que se debe cumplir para la expedición del estatuto de oposición. El artículo 112 de la Constitución Política indica que el procedimiento requerido para su expedición es una ley estatutaria. Ahora bien, es necesario referirse a las características principales con las que debe contar una ley estatutaria. Dicho artículo establece que se deberán tramitar por Ley estatutaria los siguientes temas:

- Derechos y deberes fundamentales y mecanismos para su protección
- Administración de Justicia
- Organización y régimen de partidos políticos , estatuto de la oposición y funciones electorales
- Instituciones y mecanismos de participación ciudadana
- Estados de excepción

La Constitución Política en el artículo 153 establece que las leyes estatutarias tienen características diferenciadoras frente a las demás leyes en el sentido en que 1) Deben aprobarse por mayoría absoluta en las Cámaras; 2) Son de exclusiva expedición del Congreso y durante una misma legislatura; y 3) Son revisadas por la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional en la sentencia C-818 de 2001 manifestó que deberá tramitarse mediante leyes estatutarias los siguientes temas:

- (i) los elementos estructurales del derecho fundamental definidos en la Constitución, (ii) cuando se expida una normatividad que consagre los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, (iii) cuando el legislador tenga la pretensión de regular la materia de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho, (iv) que aludan a la estructura general y principios reguladores y (v) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos.

Como se ha indicado anteriormente, los pronunciamientos de la Corte Constitucional frente al Estatuto de oposición se han referido únicamente al cumplimiento de los requisitos formales para su expedición, en el marco de lo establecido en el artículo 122 de la Carta Política. Frente a temas de fondo, la

Corte Constitucional aún no ha realizado un análisis integral. Se pueden ubicar tres dictámenes constitucionales bajo los cuales la Corte ha regulado el tema del estatuto de la oposición.

La primera ocasión en la cual el Tribunal Constitucional se refirió al Estatuto de oposición data del 3 de marzo de 1994, día en el cual se expidió la sentencia No. C-089/94 mediante la cual se realizó la revisión constitucional del proyecto de Ley Estatutaria No. 11 de 1992 Cámara, 348 de 1993 Senado “por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se distan otras disposiciones”.

En la sentencia, los impugnantes advierten que el proyecto de ley no solamente desarrolla temas relacionados con el régimen de partidos, sino que el título VII, denominado “Disposiciones Generales”, reglamenta el estatuto de oposición. Los impugnantes manifiestan que el régimen de partidos y el estatuto de oposición son dos materias distintas que deben regularse en leyes estatutarias independientes. De esta manera indican que se estarían violando los artículos 152, 112 y el 158 de la Constitución Política. El título objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional respecto de lo planteado por los impugnantes frente al desarrollo del estatuto de oposición es el siguiente:

## TITULO VII

### Disposiciones Generales

ARTICULO 32. Definición. La oposición es un derecho de los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno, para ejercer libremente la función crítica frente a este y plantear y desarrollar alternativas políticas. El derecho de oposición reglamentado en esta ley tiene vigencia tanto frente al Gobierno Nacional, como frente a las administraciones departamentales, distritales y municipales.

ARTICULO 33. Acceso de la oposición a la información y documentación oficiales. Salvo asuntos sometidos a reserva legal o constitucional, los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno tendrán derecho a que se les facilite, en forma preferencial y con celeridad, la información y documentación oficiales dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud.

El funcionario oficial que omita el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, incurrirá en casual de mala conducta.

ARTICULO 34. Acceso de la oposición a los medios de comunicación del Estado. Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno, tendrán derecho al uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la proporción de curules obtenidas en las lecciones para Congreso inmediatamente anteriores y de conformidad con lo establecido en la presente ley.

ARTICULO 35. Réplica. Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno tendrán derecho de réplica en los medios de comunicación del Estado, frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por el Presidente de la República, los ministros o los Jefes de los Departamentos Administrativos cuando haya sido con utilización de los mismos medios.

En tales casos, el partido o movimiento interesado en ejercer este derecho, podrá responder en forma oportuna, y con tiempo, medio y espacio por lo menos iguales al que suscitó su ejercicio, y en todo caso que garanticen una amplia difusión.

En el caso de las administraciones territoriales, procederá el derecho de réplica frente a similares tergiversaciones o ataques proferidos por el Jefe de la respectiva administración, los Secretarios de Despacho y los Directores o gerentes de las respectivas entidades descentralizadas.

ARTICULO 36. Participación de la oposición en los organismos electorales. Dos puestos en el Consejo Nacional Electoral serán reservados para los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno y cuyas votaciones sean las mayores pero no alcancen para obtener posición por derecho propio en este organismo. Los partidos y movimientos que así obtuvieren puesto en el Consejo Nacional Electoral, lo mantendrán en tanto no tengan representación en el Gobierno. De lo contrario, el puesto será ocupado por el partido o movimiento que le siga en votos y que carezca de participación en el Gobierno (Corte Constitucional, Sentencia C-089,1994).

La Corte Constitucional inicia su estudio preguntándose si la regulación del estatuto de oposición desarrollada en este título puede incorporarse a la ley estatutaria que se ocupa de las organizaciones y el régimen de los partidos y movimientos políticos; o si por el contrario, es necesaria la expedición de una ley estatutaria la cual se encargue de regular únicamente dicho asunto. Frente a dicha precisión, la Corte establece que el estatuto de oposición se encuentra íntimamente relacionado a los partidos y movimientos políticos. Por este motivo, la ley estatutaria que regula el sistema de los partidos también deja establecidas reglas sobre el estatuto de oposición con el objetivo de lograr su



consolidación jurídica y su vigencia práctica (Corte Constitucional, Sentencia C-089, 1994).

Igualmente, indica que en dicho título se está regulando de manera integral y completa los derechos a la oposición consagrados en la Constitución Política de la siguiente manera:

El estatuto de la oposición debe ser desarrollado en una ley estatutaria que regule íntegramente la materia y, justamente, el proyecto que se examina tendrá la naturaleza y el rango de ley estatutaria cuando se sancione y, de otro lado, pretende regular de manera completa esta específica materia. Adicionalmente, desde el punto de vista formal, el artículo 152-c de la CP atribuye al Congreso una competencia unitaria en punto a “organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales (Corte Constitucional, Sentencia C-089 1994).

Finalmente la Corte manifiesta que la Constitución no se opone a un tratamiento unitario respecto de estos dos temas, y en este mismo sentido indica que el artículo 152-c de la Carta Política atribuye al Congreso una competencia uniforme en este sentido declarando exequible el articulado.

En este sentido el Tribunal Constitucional resolvió declarar exequible los aspectos formales y materiales del Proyecto de Ley Estatutaria estudiado, pero declara inexecutable los artículos 42, 46 y 52 los cuales se refieren al control ético. (Corte Constitucional, Sentencia C-089 1994).

En la segunda ocasión en la cual la corte se ha referido a este tema, fue en la sentencia C-122 de 2011. En la sentencia referida, la Corte Constitucional realiza un estudio de la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del párrafo del artículo 40 de la ley 5 de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”. Dicho artículo se refiere a la composición, período y no reelección de la Mesa Directiva de cada Cámara. El párrafo objeto de estudio establece que “tratándose de 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” (Congreso de la República, Ley 5, 1992).

La impugnante advierte que dicho párrafo va en contra del artículo 112 de la Constitución Política, en el sentido en que este permite que aquellas minorías

políticas que se encuentran al lado del Gobierno de turno tomen el mando de la mesa directiva a pesar de que la norma constitucional indica que uno de los directivos debe pertenecer a un partido o movimiento cuya oposición sea declarada.

De igual forma, en el análisis de dicha sentencia, la Corte realizó un estudio sobre 1) La no vinculatoriedad de las excepciones de constitucionalidad en los fallos; 2) La interpretación histórica, literal y sistemática del artículo 112 de la Constitución Política frente al tema de las conformación de las mesas directivas del Congreso y; 3) Finalmente estudió si por cuestiones de forma al no haber sido tramitadas mediante el procedimiento de ley estatutaria el párrafo impugnado es inconstitucional.

El Tribunal Constitucional trae a colación los debates realizados en la Asamblea Nacional Constituyente frente a la inclusión del artículo 112 de la Constitución. Estos debates se realizaron en la Comisión Primera, en la sesiones del 10 de mayo y 30 de junio de 1991. En la sesión del 10 de mayo se leyó el proyecto inicial el cual se convertiría en el artículo 112 constitucional, se indicó:

La Ley establecerá un estatuto de la oposición en el que se consagre el derecho que tienen los partidos y movimientos políticos que no participan en el Gobierno para garantizar el ejercicio de su función crítica y la formación de alternativas políticas, este estatuto establecerá el acceso a la información oficial salvo las restricciones legales, el acceso a los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para el Congreso de la República o de la Asamblea Nacional Legislativa, el derecho de réplica con respecto a las informaciones inexactas e injuriosas en la misma forma y por el mismo medio a través del cual se produjeron, la igualdad de oportunidades para el acceso a los cargos públicos, el derecho a participar en los asuntos electorales y en la política exterior del país. Las minorías electorales tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados de acuerdo a su representación (Corte Constitucional, Sentencia C-122, 2011).

La Corte manifiesta que la participación de las minorías en las mesas directivas de las comisiones constitucionales permanentes y comisiones legales no tiene que estar sujeta a una Ley Estatutaria. Esto debido a que no todos los aspectos establecidos en el artículo 112 de la Constitución Política tienen que ser tramitados mediante una ley estatutaria (Corte Constitucional, Sentencia C-122, 2011).

Finalmente la Corte resuelve declarar exequible el parágrafo del artículo 40 de la Ley 5 de 1992. (Corte Constitucional, Sentencia C-122, 2011). El 16 de octubre de 2013, la Corte Constitucional profirió sentencia C-699 de 2013, en el marco de la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 22, 24 y 29, parcialmente, de la Ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

El demandante considera que el legislador no tiene la facultad de establecer la partición a la que tienen derecho las minorías en las Mesas Directivas de las Corporaciones Públicas por medio de una Ley Ordinaria, sino que en el marco del artículo 112 de la Constitución se debe realizar mediante Ley Estatutaria. Frente al artículo 24 de la ley acusada, el demandante indica que al regular las licencias de los concejales, se viola la Constitución al crear un tipo de falta temporal y finalmente se refiere al artículo 29 indicando que es “inconstitucional que una facultad que fue atribuida por el constituyente de manera exclusiva a los Concejos municipales, sea otorgada por el legislador a los Alcaldes municipales para que estos mediante decreto puedan realizar dichas adiciones” (Corte Constitucional, Sentencia C-699, 2013).

Frente al primer cargo de la demanda, el Tribunal Constitucional indica que la participación de grupos minoritarios, de oposición o no, en las mesas directivas no es un tema que deba regularse mediante Ley estatutaria, sino que es un tema que debe ser resuelto en las normas que se destinen para ese objeto, en el caso concreto una ley orgánica. A pesar de los pronunciamientos precedentes en el mismo sentido, la Corte esta vez reitera su posición e indica:

Este es un aspecto central y definitivo que la Sala Plena de la Corporación resalta en esta ocasión. Si bien el estatuto de la oposición debe ser objeto de una ley estatutaria, no puede ser posible que cualquier norma que se ocupe de garantizar alguno de los aspectos de los que expresamente habla la disposición constitucional, necesariamente deba ser aprobada por la mayoría absoluta de ambas cámaras en los estrechos términos temporales de las leyes estatutarias. El que una norma tenga por objeto garantizar, en alguna forma a los grupos políticos de oposición, el acceso a la información y a la documentación oficial, el uso de los medios de comunicación social del Estado o del espectro electromagnético, por ejemplo, no implica necesariamente que su contenido deba hacer parte de la regulación integral del estatuto de la oposición, mediante una ley estatutaria. De la misma forma que no toda norma de la Ley

100 de 1993 que impacte el derecho a la salud debe ser objeto de regulación estatutaria, ni toda norma del código penal o del código penitenciario que impacten los contenidos del derecho de libertad debe hacer parte de una ley estatutaria, no es cierto que cualquier norma del ordenamiento jurídico que se ocupe e impacte el derecho fundamental a la oposición política deba estar incluida, necesariamente, en el estatuto de la oposición, aprobado mediante el procedimiento propio de ley estatutaria. Establecer si una norma debe ser o no objeto de una ley estatutaria depende de la aplicación de los criterios jurisprudenciales que se han acuñado en las soluciones de los diferentes casos, expuestos previamente. Así, de acuerdo con lo dispuesto en la sentencia C-122 de 2011, demostrar que una norma legal se refiere a un aspecto ‘contenido en el artículo 112 CP’ no implica demostrar que la norma legal ‘tenga que ser tramitada por Ley Estatutaria’ (Corte Constitucional, Sentencia C-699, 2013).

La Corte resuelve dicha sentencia de la siguiente manera: Primero declarando exequible el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012; segundo declarando inexecutable el inciso primero del artículo 24 de la Ley estudiada, así como las expresiones “salvo en el caso de las mujeres que hagan uso de la licencia de maternidad” contenidas en el segundo inciso del artículo estudiado y finalmente se declara inhibido para realizar un pronunciamiento con relación al artículo 29, parcial, de la Ley 1551 de 2012 (Corte Constitucional, Sentencia C-699, 2013).

## 5.2. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre garantías a la oposición

En el primer párrafo del artículo 112 de la Constitución Política de 1991 establece los derechos de los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición al Gobierno, los cuales son: 1) El derecho a la oposición; 2) Acceso a la información y documentación oficial; 3) Acceso de los medios de comunicación social del Estado; 4) Derecho de réplica en los medios de comunicación del Estado; 5) Participación en los organismos electorales y; 6) Representación en las mesas directivas de los cuerpos colegiados (Const., 1991, art. 112). En la sentencia C-089 de 1994 la Corte se refiere específicamente a estos derechos de la siguiente manera:

El Tribunal constitucional definió el derecho a la oposición de la misma manera en la que se encuentra establecido en la Constitución Política, como aquel que es ejercido por movimientos y partidos políticos que no participen en el Gobierno, para que estos puedan realizar una función crítica frente al gobier-

no de turno y desarrollar políticas alternativas (Corte Constitucional, Sentencia C-089, 1994).

Frente al derecho al acceso a la información y documentación oficial, la Corte Constitucional manifiesta que es la condición que posibilita la existencia y el ejercicio de la crítica y la fiscalización de los actos de gobierno. Con la consagración de este derecho se reconoce en cabeza de la oposición un derecho que tiene como objetivo asegurar la transparencia en el manejo de la cosa pública a cargo del Gobierno y lograr la confrontación política en situaciones de igualdad entre la mayoría y la minoría (Corte Constitucional, Sentencia C-089, 1994).

La importancia del derecho al acceso de los medios de comunicación recae en que permite que las actividades fiscalizadoras y críticas de la oposición puedan tener como destinatario a la opinión pública y de esta manera generar un efecto real frente a sus actividades como cuerpo de oposición. La Corte Constitucional es clara al referirse que los recursos del Estado no pueden convertirse en patrimonio de los partidos y movimientos mayoritarios (Corte Constitucional, Sentencia C-089, 1994).

El desarrollo de este derecho también se encuentra consagrado en el capítulo V de la Ley 996 de 2005, el cual regula el acceso a medios de comunicación social en el periodo de campañas presidenciales, entre otros, la presente ley se refiere a las garantías de equilibrio informativo entre las diferentes campañas presidenciales, regula las transmisiones presidenciales en el Canal Institucional y el acceso equitativo a espacios en los medios de comunicación social (Congreso de la República, Ley 996, 2005)

Frente al derecho de réplica la Corte Constitucional manifiesta que este evita que el Gobierno tenga ventajas políticas indebidas dado su fácil acceso a los medios de comunicación oficiales. Este derecho se podría definir como la garantía que tiene la oposición para que a través de los medios de comunicación oficiales puedan pronunciarse respecto de las declaraciones políticas realizadas por el gobierno que los hayan o que sean susceptibles de afectarlos (Corte Constitucional, Sentencia C-089, 1994).

La Ley 996 de 2005 regula el derecho de réplica durante el periodo de las campañas presidenciales. En el caso específico regulado en la presente ley los titulares de dicho derecho son los candidatos presidenciales, partidos o movi-

mientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidato a la presidencia. Frente a esto el afectado pondrá la salvaguarda de su derecho de réplica ante el Consejo Nacional Electoral, el cual deberá resolver la petición en las cuarenta (48) horas siguientes (Congreso de la República, Ley 996, 2005).

En este sentido es de vital importancia establecer las diferencias entre el derecho de rectificación y el derecho de réplica. El derecho de rectificación se encuentra consagrado en el artículo 20 de la Carta Política de la siguiente manera:

Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura (Const., 1991, art. 20).

**El derecho de rectificación** tiene como titular a toda persona natural a la cual se le hayan violentado sus derechos a la honra y el buen nombre, debido a informaciones falsas, parcializadas, imprecisas o inexactas sobre hechos que hayan sido divulgados en cualquier medio de comunicación. El derecho de rectificación es la obligación del medio de comunicación para que rectifique dicha información. El presente derecho se encuentra satisfecho cuando se cumplen las siguientes 4 condiciones I) El despliegue informativo de la rectificación sea equivalente al inicial; II) Cuando el medio de comunicación reconoce la equivocación en la información; III) Cuando se hace de manera oportuna y; IV) Siempre y cuando el medio no se limite a decir lo que la persona o entidad perjudicada ha dicho (Corte Constitucional, Sentencia T-003, 2011).

Por otro lado el artículo 112 de la Constitución también establece **el derecho de réplica**. Los titulares de este derecho son los partidos o movimientos políticos que se encuentren en oposición, con el objeto de contradecir o contestar por un medio de comunicación estatal a las declaraciones políticas realizadas por el gobierno y que esta afecte o sea susceptible de afectar los derechos de dichos grupos (Corte Constitucional, Sentencia C-089, 1994). Se puede decir entonces que el derecho de réplica no se refiere a difamaciones, sino que cubre aspectos centrales de la controversia política y lo que busca es garantizar que la opinión pública pueda escuchar las dos caras de la moneda.

El artículo 36 de la ley 130 de 1994, reserva a los partidos minoritarios que no participen en el Gobierno dos puestos en el Consejo Nacional Electoral. La

Corte Constitucional se refiere a este derecho como la garantía de imparcialidad y neutralidad del Consejo Nacional Electoral y las autoridades electorales frente a las controversias y eventos políticos (Corte Constitucional, Sentencia C-089, 1994).

En lo que respecta a los mecanismos de participación democrática la Constitución de 1991 asegura la participación de partidos políticos y movimientos minoritarios en las mesas directivas de los cuerpos colegiados y se permite la participación de movimientos políticos de oposición en los organismos electorales (Corte Constitucional, Sentencia C-089, 1994).

A pesar del contexto nacional de grandes violaciones a los derechos humanos a los partidos y movimientos políticos de oposición, en Colombia no existe una reglamentación completa frente a la protección de sus derechos. La Corte Constitucional se ha encargado de definir los derechos establecidos en el artículo 112 de la Constitución Política más no existe un desarrollo específico frente a la protección de los derechos a la oposición.

### 5.3. Jurisprudencia internacional sobre garantías a la Oposición

El Sistema Interamericano y Europeo de Derechos Humanos no se han referido a los derechos y garantías con las que cuentan los partidos y movimientos políticos de oposición de manera específica, tal como están establecidos en la Constitución Política colombiana. Pero han establecido un marco general de protección a la libertad de pensamiento y de expresión, libertad de asociación y la protección de los derechos políticos.

Los mecanismos de protección de derechos humanos en el Sistema Interamericano están encabezados por las disposiciones establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, aprobado mediante la Ley 16 de 1972, el cual establece las garantías de protección efectivas a los Derechos de la libertad de pensamiento y expresión, libertad de asociación y los derechos políticos consagrados en los Artículos 13,16, 23 respectivamente (Organización de Estados Americanos, 1969).

A pesar de las diversas manifestaciones de la Honorable Corte Interamericana frente a estos derechos, es de especial relevancia la sentencia proferida en el marco del homicidio del último senador electo de la Unión Patriótica, el señor

Manuel Cepeda Vargas el 9 de agosto de 1994 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, 2010).

En esta sentencia, la Corte Interamericana estudia de manera conjunta los derechos a la libertad de pensamiento y de expresión, libertad de asociación y los derechos políticos, debido a que, según el Criterio del Tribunal Interamericano, estos se encuentran estrechamente interrelacionados para posibilitar el juego democrático (Párr. 171.) En este sentido establece que los Estados tienen la obligación de generar las condiciones y mecanismos efectivos con la finalidad garantizar las condiciones necesarias para que de pleno derecho las personas puedan gozar, entre otros, de los derechos políticos establecidos en el artículo 23 de la Convención Americana (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia Caso Yatama vs. Nicaragua, 2005)

En lo que respecta al derecho de la libertad de expresión, la Corte Interamericana estableció que los Estados deben abstenerse de actuar de manera tal que estimulen o favorezcan las condiciones que coloquen en situación de riesgo a las personas por el hecho de ejercer su derecho a expresarse libremente. Igualmente establece obligaciones positivas a los Estados con el fin de que estos adopten las medidas necesarias para prevenir y proteger los derechos de las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad por ejercer su libertad de expresión. En este mismo sentido indica que los Estados deben garantizar la difusión de informaciones o ideas que en el marco de asuntos de interés público resulten ingratos para el Estado o para cualquier sector de la población, este tipo de manifestaciones son las consecuencias del pluralismo en el interior de la sociedad, “que implica tolerancia y espíritu de apertura, sin los cuales no existe una sociedad democrática” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ríos y otros vs. Venezuela, 2009). La Corte hace referencia a la protección al derecho a asociarse con fines políticos, establecido en el artículo 16 de la Convención Americana, indicando que cualquier afectación a la vida y la dignidad de alguna persona, motivada por el ejercicio del derecho a la libertad de asociación, es una afectación misma al artículo 16 de la Convención.

Finalmente, dicho Tribunal hace un reconocimiento especial a la importancia de las voces de oposición, las cuales resultan imprescindibles para el desarrollo de una sociedad democrática, la Corte indicó:



En este sentido, es de resaltar que las voces de oposición resultan imprescindibles para una sociedad democrática, sin las cuales no es posible el logro de acuerdos que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una sociedad. Por ello, la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, pero también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, atendiendo la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, 2010).

En el marco de los derechos de protección a la oposición consagrados en el artículo 112 de la Constitución Política Nacional, se encuentra el derecho de réplica, del cual son titulares los partidos y movimientos de oposición, en este sentido. A pesar de que anteriormente se han establecido las diferencias entre el derecho de réplica y el derecho de rectificación, es importante hacer hincapié en el artículo 14 de la Convención Americana. Este artículo establece la protección al derecho de rectificación o respuesta, la cual es la facultad que se encuentra en cabeza de cualquier persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su contra por medios de comunicación para solicitar a dicho medio que se rectifique o que dé respuesta a dicha información.

A pesar de que en el Sistema Interamericano de derechos humanos no existe un régimen o una reglamentación especial para proteger y velar por los derechos de los partidos y movimientos políticos que se hayan declarado en oposición al gobierno de turno, es claro que existe un marco de protección a los derechos políticos y a los derechos que ejercen las minorías políticas y la oposición, como la libre expresión o la libertad de asociarse con fines políticos y el derecho de rectificación o respuesta.

Un tratamiento similar se ha dado en el Sistema Europeo de protección de derechos humanos. El Convenio Europeo de derechos humanos (artículos 10 y 11) establece la protección a los derechos de la libertad de expresión y libertad de reunión y de asociación.

A pesar de que la protección convencional a los derechos de los partidos o movimientos minoritarios y de oposición es menor que en el Sistema Interamericano de derechos humanos, la Corte Europea de derechos humanos

a nivel jurisprudencial ha manifestado la importancia que tiene la oposición en el interior de un Estado democrático, en la sentencia del caso *freedom and democracy party* (ÖZDEP) v. Turkey estableció:

Desde la perspectiva del Tribunal de Justicia el hecho de que un proyecto político se considere incompatible con los actuales principios y estructura del Estado turco, no significa que este infrinja las normas democráticas. La esencia de la democracia es permitir que se propongan y debatan diversos proyectos políticos, incluso aquellos que ponen en tela de juicio la forma en que un Estado está organizado, siempre que no perjudiquen a la democracia misma (European Court of Human Rights, *freedom and democracy party* (ÖZDEP) v. Turkey, 1999). (Traducción propia)<sup>6</sup>

De esta manera es claro que a pesar de no existir una regulación especial frente a la oposición en el Sistema Interamericano ni en el Sistema Europeo, se han establecido reglas de protección a los derechos fundamentales para la creación y desarrollo de partidos y movimientos minoritarios y de oposición por vía convencional.

---

6 Texto Original: In the Court's view, the fact that such a political project is considered incompatible with the current principles and structures of the Turkish State does not mean that it infringes democratic rules. It is of the essence of democracy to allow diverse political projects to be proposed and debated, even those that call into question the way a State is currently organised, provided that they do not harm democracy itself (European Court of Human Rights, 1999).



## CAPÍTULO IV

### REFLEXIONES FINALES

#### Completar la democracia con garantías para la oposición

En el presente trabajo se ha intentado mostrar cómo la existencia de una oposición política con garantías, es la prueba final para el buen funcionamiento de la democracia. Tal como se señaló, los recientes retrocesos democráticos a nivel global no han estado encaminados a suprimir la democracia electoral, sino a suprimir la democracia liberal; es decir, los elementos que conciernen al ejercicio de los derechos civiles y políticos, de forma tal que se han recortado y acallado las voces críticas. Por esta razón, el retroceso democrático internacional no ha derivado hacia dictaduras como antaño, sino que han aparecido “democracias iliberales”, regímenes políticos que realizan procesos electorales, pero donde las opciones para controvertir al poder o competir para remplazarlo son absolutamente limitadas.

La existencia de la oposición siempre ha sido incómoda para quien detenta el poder, y la prueba final de la salud de una democracia se encuentra en la alternancia entre las distintas expresiones políticas que se disputan el poder. Estas expresiones normalmente se manifiestan como partidos políticos organizados que compiten en elecciones regularmente y buscan el apoyo mayoritario. Si no existe alternancia, resulta extremadamente difícil hablar de verdadera democracia.

El recorrido teórico realizado en el primer capítulo mostró las distintas formas de ejercer, hacer y comprender la oposición. También evidenció las limitaciones de las concepciones clásicas del término, en tanto fue pensado desde el análisis de democracias con estructuras de partidos que realmente representaban intereses contrapuestos, y en relación con el ejercicio del control del poder en escenarios parlamentarios. En dichas democracias, las garantías

para la oposición se construyeron en paralelo con toda la arquitectura institucional, pues la forma que adquirió la institucionalidad fue el resultado del arreglo que encontraron las distintas facciones para convivir civilizadamente y aceptar la necesidad de luchar por el poder por medio de elecciones regulares, renunciando al ejercicio de la violencia como forma de resolución de los conflictos.

En democracias más jóvenes y en proceso de consolidación, la adopción de distintas instituciones obedece más a una selección de opciones pre establecidas para asegurar el control del poder y el respeto por los derechos. Generalmente, se han adoptado dichas instituciones formales pero con arreglos informales, que explican el real funcionamiento de las mismas. Esto lo ha explicado Fukuyama, para mostrar la evolución política (Fukuyama, 2016) e igualmente y Robinson y Acemoglu, para explicar sus efectos en el desarrollo (Robinson y Acemoglu, 2012). En la medida que dichas instituciones no tienen profundos arraigos como los que surgen de procesos históricos de más largo aliento, muchas de estas democracias necesitan reforzar los mecanismos de protección de la oposición mediante regulaciones específicas, denominadas en términos generales “Estatutos de la Oposición”. Tal es el caso, por ejemplo, de las jóvenes democracias africanas, donde los procesos de transición se encuentran con una larga historia colonial y recientes experiencias de conflictividad, violencia y dictaduras. En estos escenarios, la democracia necesita reforzar las garantías para que quienes critican a los gobiernos y aspiran a remplazarlos, gocen de reales mecanismos de protección para expresarse, acceder a la opinión pública y competir por el poder.

Un segundo problema de la idea institucional de la oposición es que en las democracias más jóvenes, aunque también con frecuencia en democracias de más amplia trayectoria, muchas expresiones de oposición se generan y se expresan en las dinámicas sociales y no necesariamente en los partidos políticos. Hoy por hoy, la oposición no se expresa sólo en los parlamentos, sino en las calles y en múltiples dinámicas y escenarios sociales. Reconocer dicha realidad, sin embargo, no puede llevar a creer que puede darse el mismo tratamiento o las mismas clases de garantías a los movimientos sociales que a los partidos de oposición. Estos últimos son los que aspiran a gobernar y por lo tanto deben plantear a la opinión pública una propuesta alternativa sobre cómo gestionar los asuntos públicos. Por el contrario, los movimientos sociales son simples expresiones de descontento o de demanda frente a situaciones que consideran

injustas, por lo tanto no se les puede pedir que tengan una alternativa de gobierno distinta. Lo que sí se puede permitir es su evolución hacia plataformas políticas alternativas, tal como ha sucedido en España con “los Indignados” y con la posterior formación del partido Podemos, por mencionar un ejemplo.

La oposición política sigue siendo pues un tema de actualidad y enorme vigencia para el debate sobre la democracia en todo el mundo, y las reflexiones que de esta comprensión se derivan deben servir para dar luces sobre lo que sucede también en Colombia.

## 1. La democracia incompleta en Colombia

En el caso colombiano parece existir un consenso sobre la importancia y la necesidad de un Estatuto de la Oposición. Lo curioso es que este “consenso” no ha servido para conseguir que se plasme en la realidad, es válido preguntarse ¿por qué sucede esto en Colombia? Para responder a esta pregunta resulta necesario volver a las explicaciones sobre nuestra evolución histórica, que explican la verdadera naturaleza de nuestras instituciones.

### 1.1. Consociacionalismo, cooptación y acuerdos de elites.

En primer lugar, la existencia de un Estatuto de la Oposición va en contra del modelo de cooptación y poder compartido que predomina en el ejercicio del gobierno en el país. Es muy extraño encontrar democracias en el mundo donde de modo sistemático quienes pierden las elecciones resulten formando parte del gobierno, pero esa ha sido la naturaleza del régimen político colombiano derivado del modelo consociacional establecido en el Frente Nacional. En efecto, el régimen consociacionista creó e institucionalizó un modelo de poder compartido que se volvió la forma común de ejercer el gobierno.

Durante los años posteriores al fin del Frente Nacional y hasta la Constitución de 1991, la cohabitación partidista se produjo al amparo de la norma constitucional que establecía en el artículo 120 la obligación de que el segundo partido tuviese representación adecuada y equitativa<sup>1</sup> en el gobierno con lo cual

---

1 Acto Legislativo N° 1 de 1968.

liberales y conservadores mantuvieron su esquema de gobierno compartido, aunque sin alternancia. Sólo el gobierno Barco optó por un modelo distinto al que llamó justamente de “gobierno-oposición”.

El sucesor del Presidente Barco retomó la práctica de la cohabitación incluso una vez fue expedida la nueva Constitución en 1991 y pese a que en ella se removieron todos los anclajes frentenacionalistas. Todos los gobiernos subsiguientes incorporaron personas de todos los partidos en sus gabinetes, y trataron de contar con una coalición multipartidista para garantizar su gobernabilidad en el congreso. La práctica incluye el nombramiento de los competidores de las elecciones presidenciales en la composición del gobierno. Por ejemplo, una vez ganó las elecciones presidenciales Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) en el año 2002, nombró a Horacio Serpa, su más cercano competidor como embajador en la OEA; y a Noemí Sanín, otra de sus oponentes, en la Embajada ante el Reino de España. Posteriormente, en el año 2010 el electo Presidente Juan Manuel Santos designó a Germán Vargas, uno de sus competidores, como ministro del Interior y posteriormente a Rafael Pardo, otro candidato presidencial, como ministro de trabajo.

Esta situación conduce a una visión arraigada del ejercicio del gobierno por parte de una especie de oligarquía, lo cual tiene cierto fundamento, aunque otro tanto de lugar común. Sin embargo, no es el caso de esta investigación analizar a profundidad dicho fenómeno, pero sí interesa resaltar que Colombia sigue siendo el único caso conocido, al menos en el ámbito latinoamericano,

---

Artículo 41. El Artículo 120 de la Constitución Nacional quedará así: Corresponde al Presidente de la República como jefe del Estado y suprema autoridad administrativa: 1°. Nombrar y separar libremente los Ministros del Despacho, los Jefes de Departamento Administrativos y los Directores o Gerentes de los Establecimientos Públicos Nacionales. Parágrafo. Los Ministros del Despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, pero la paridad de los partidos conservador y liberal en los Ministerios, las Gobernaciones, Alcaldías y los demás cargos de la Administración que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, se mantendrá hasta el 7 de agosto de 1978.

Para preservar, después de la fecha indicada, con carácter permanente el espíritu nacional en la Rama Ejecutiva y en la Administración Pública, el nombramiento de los citados funcionarios se hará en forma tal que se dé participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República.

Si dicho partido decide no participar en el Ejecutivo, el Presidente de la República constituirá libremente el gobierno en la forma que considere procedente.

Lo anterior no obsta para que otros partidos o miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados simultáneamente a desempeñar cargos en la Administración Pública (...)

en donde los competidores a elecciones terminan compartiendo el poder, y de ese modo vaciando la opción de ejercer una oposición que busque ser alternativa al gobierno. Las excepciones a este esquema han sido los candidatos de izquierda que han optado por no participar en el gobierno, como ha sido el caso de Luis Eduardo (Lucho) Garzón en 2002, Carlos Gaviria en 2006 y Gustavo Petro en 2010, aunque la candidata de 2014, Clara López terminó ingresando al gabinete de Santos. No obstante, el candidato del nuevo partido de derecha, Partido Centro Democrático, ejerce desde el año 2014 una oposición acérrima al gobierno Santos.

Cuando los gobiernos tienen como práctica cooptar a sus oponentes, y cuando estos tienen como costumbre aceptar esta participación es difícil que se construya una institucionalidad para la oposición.

## 1.2. La contra cara: represión para los excluidos.

El sistema político funciona como un esquema compartido para los que están adentro, que son aquellos representantes y herederos de los partidos que dieron origen al pacto frentenacionalista. Para los demás no existieron, en principio, ni generosidad ni garantías para su posición de crítica al sistema, aunque la evolución del país ha permitido cada vez más apertura democrática y menos ejercicio de la violencia. Para mostrar lo difícil que ha sido el ejercicio de la oposición, es necesario retomar dos advertencias señaladas en esta publicación.

La primera, es que en la medida en que el sistema político no permitía que las expresiones de crítica al sistema tuvieran una vocería política, el conflicto natural de la sociedad se expresó por fuera del sistema político. Esta desconexión entre los partidos y las demandas sociales perduró incluso más allá del Frente Nacional, pues los partidos se convirtieron en agentes del presupuesto público y no representantes de los intereses sociales. Esto se expresa en dos aspectos, en una primera instancia mediante el clientelismo, y en una segunda mediante la corrupción política, que se soporta en la captura de la contratación pública.

La segunda advertencia es que la situación de desafío militar que plantearon las guerrillas y que generó el conflicto armado que ha vivido Colombia durante más de medio siglo, produjo una respuesta también militar del Estado que



estigmatizó a los que desafiaban a su autoridad. Todas las expresiones de descontento quedaron en medio del conflicto armado, y en muchos casos llegaron a convertirse en víctimas de la dinámica de la guerra, entre ambos bandos, razón por la cual se cobró la vida de miles de civiles desarmados, tal como se revela en la siguiente gráfica:

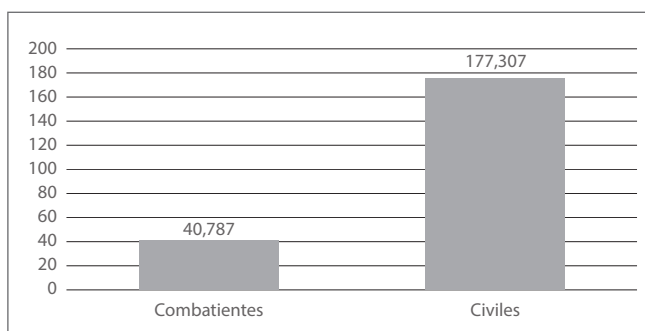


Figura 20. Civiles y combatientes muertos (1958-2012)  
Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica.

Esto explica la llamada “paradoja colombiana”, que no es otra cosa que la convivencia de procesos electorales con violencia política y violaciones de los derechos humanos, cuyo principal intento de explicación ha sido elaborado por Francisco Gutiérrez (Gutiérrez, 2012). En este análisis no se tiene como objetivo examinar el conjunto de esa paradoja, sino lo que respecta al ejercicio de los derechos de la oposición.

Vale la pena insistir en un punto mencionado en el capítulo 2 en lo relacionado con el hecho de que el Frente Nacional generó un sistema donde no hubo preocupación ni priorización de los temas de justicia, razón por la cual, independientemente de la violencia política, se mantuvo una situación de violencia homicida mucho más alta que la de América Latina, de la cual nunca hemos salido. Es decir, el ajuste de cuentas se volvió común y se convirtió en una práctica generalizada que terminó de nutrir la violencia política y empezó a retroalimentarse con ella generando una situación donde agentes privados consideran posible la eliminación de contradictores, tanto de pleitos privados como de debates públicos, con la tranquilidad de que sus crímenes quedaran impunes. Esto es lo que ha permitido que subsista una violencia homicida en unas tasas muy superiores a la del promedio de países latinoamericanos. A continuación se observa la evolución de la tasa de homicidio y su comparación con América Latina.

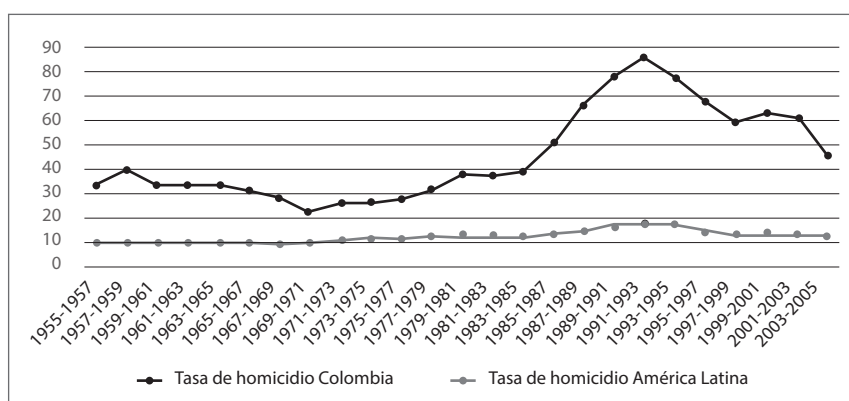


Figura 21. Evolución de la tasa de homicidio en Colombia y América Latina  
Fuentes: Cotte (s,f) & UNODEC (2013).

El sistema político funcionó en una doble faceta, de un lado abierto y competitivo para quienes aceptaban las reglas básicas que lo hacían sobrevivir. Tal como se mencionó en el capítulo 2, las reglas se basan en: entrega de la política de seguridad y orden público a los militares; entrega de la política económica a élites tecnocráticas que privilegiaron la estabilidad sobre cualquier intento redistributivo; y una clase política encargada de discutir los diseños institucionales y obtener apropiaciones de los recursos públicos. De otro lado, si se pretendía cuestionar el manejo del orden público (como los defensores de derechos humanos) o promover agendas redistributivas (como los líderes sindicales) o poner en cuestionamiento el conjunto del sistema (como los líderes de la izquierda) se entraba en colisión con el régimen mismo y se corría el riesgo de ser castigado con su propia vida.

En la siguiente gráfica (tomada del análisis del proyecto *Varieties of Democracy*<sup>2</sup>) se puede observar la evolución de los asesinatos políticos en Colombia. Este proyecto busca presentar una información comparada del comportamiento de las democracias en el mundo. Es menester aclarar que las gráficas de dicho proyecto no obedecen a datos estadísticos, es decir que no muestran números de hechos, sino la valoración que expertos realizan sobre dichos datos.

Para empezar, se muestra la siguiente gráfica que señala el alto índice de asesinatos políticos.

2 Ver: <https://www.v-dem.net/en/>

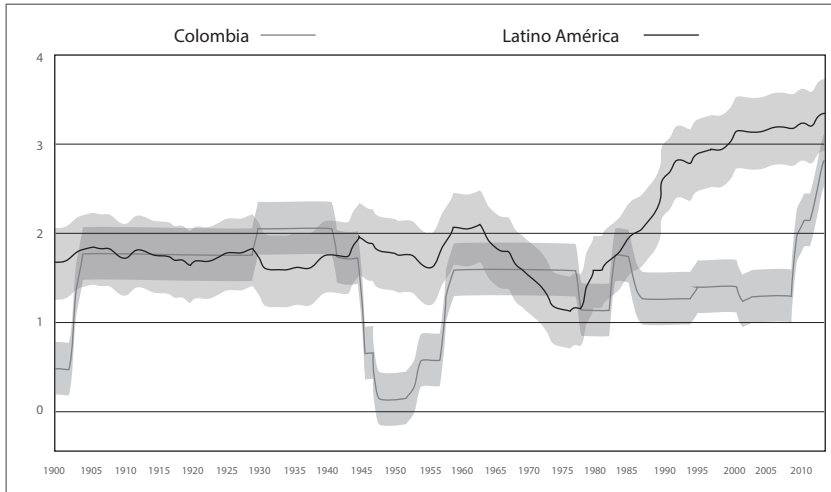


Figura 22. Freedom from Political Killings  
Fuente: Varieties of democracy (2016)

De acuerdo con el análisis de Varieties of Democracy, cuando los valores se acercan a 0, implica que en Colombia se practican asesinatos políticos de manera sistemática y típicamente incitados y aprobados por los líderes de gobierno, tal como ocurrió durante el periodo de la Violencia. Si los valores se acercan a 1, los asesinatos políticos se practican con frecuencia y los principales líderes del gobierno no están trabajando activamente para prevenirlos. Para el caso colombiano, la gráfica se acerca a 1 entre los años ochenta, justo cuando comienza el genocidio de la Unión Patriótica (UP). Posteriormente, fluctúa entre 1 y 2. Cuando los valores de la gráfica se acercan a 2, implica que los asesinatos políticos se practican de vez en cuando, pero normalmente no son incitados y aprobados por los principales líderes del gobierno. No es sino hasta después del año 2010 que la gráfica comienza ascender a 3, en donde los asesinatos políticos se practican en unos cuantos casos aislados, pero no son incitados o aprobados por los principales líderes del gobierno. Entre 3 y 4 se refleja una situación de ausencia de asesinatos políticos, a la cual aún no se ha llegado.

Por supuesto, el asesinato político es quizás el aspecto más extremo de una democracia que no brinda protección a sus críticos, pero no es el único. Con las gráficas y los datos suministrados por varieties of democracy, se pueden observar otros aspectos relativos a la protección de los derechos relativos al ejercicio de la crítica y la oposición.

Si se analiza la medición de la libertad de asociación, que es un elemento básico de los derechos civiles y políticos, se observa que el desempeño de Colombia solo es mejor al de América Latina cuando en esta última predominaban las dictaduras militares. Además, en épocas recientes, debido al deterioro de dicha libertad derivado de los regímenes latinoamericanos del denominado socialismo del siglo 21, que ha afectado el ejercicio de ese tipo de libertad.

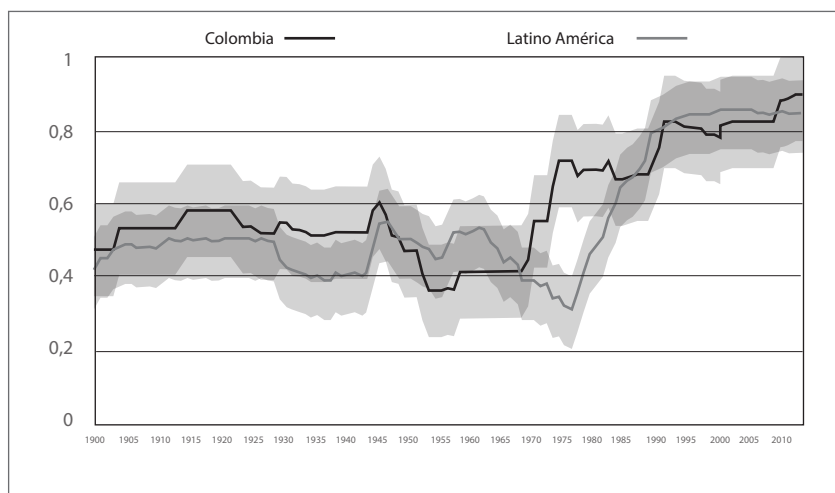


Figura 23. Freedom of association index  
Fuente: Varieties of democracy (2016)

La gráfica Freedom of association index relaciona el nivel de libertad de asociación de los partidos políticos, incluidos los partidos de oposición, de formar y participar en las elecciones, junto a la libertad con la cual las organizaciones de la sociedad civil pueden formarse y operar libremente. Desde inicios del siglo XX hasta 1945, el comportamiento de la gráfica para Colombia se mantiene en relativa estabilidad de 0.5 a 0.6, que quiere decir que se mantienen en el régimen niveles medios de libertad de asociación para partidos y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, en comparación con América Latina, la región disminuye la libertad de asociación a partir de 1930 hasta 1945.

Desde 1945 hasta 1953 Colombia comienza un proceso de detrimento en las libertades. Luego, desde 1955 hasta 1970 las libertades se mantienen apenas sobre el 0.4, es decir que la capacidad de participación de los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil es bastante baja. Posteriormente, la gráfica asciende a 0.7 en 1975, luego del desmonte del Frente Nacional. Sin embargo, desde 1970 hasta 1980 en América Latina los datos muestran un descenso en la libertad de asociación alcanzando casi un 0.3, lo que implica las

mínimas condiciones para los partidos y las organizaciones de la sociedad civil, dado que este período coincide con las dictaduras militares.

Esta relativa estabilidad, cercana a 0.7 se mantiene hasta 1990, cuando comienza un proceso de apertura democrática con la Constitución de 1991, a partir de la cual Colombia alcanza una libertad de asociación cercana a 0.8. Desde 1992 hasta el año 2009, la dinámica en las libertades se mantiene. No es sino hasta el año 2010 que los datos ascienden nuevamente, lo que implica un aumento significativo de la libertad de asociación de los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil.

El siguiente aspecto que se analizará es la intimidación del gobierno en las elecciones.

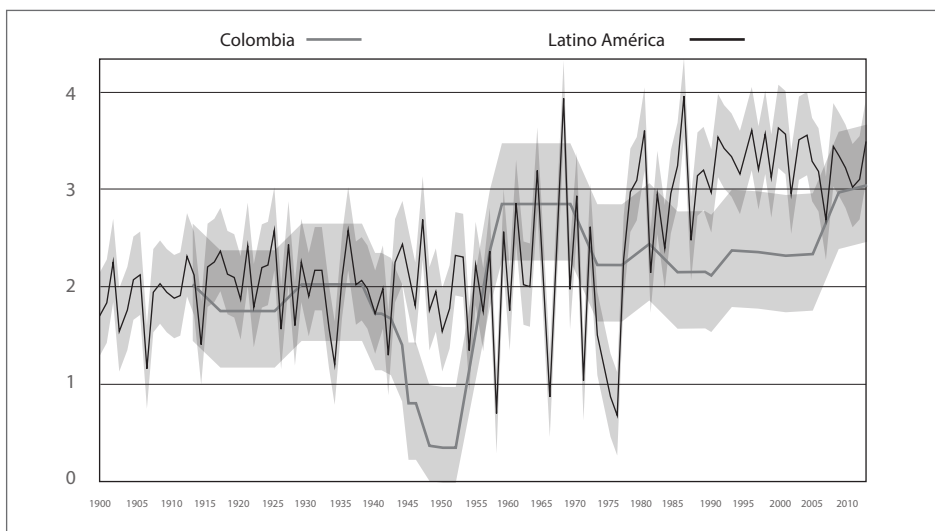


Figura 24. Election Government Intimidation  
Fuente: Varieties of democracy (2016)

Como es posible evidenciar en la gráfica “*Election Government Intimidation*” durante el periodo 1950-1954 Colombia se encuentra cercana al 0, lo que significa que durante estos años en las elecciones nacionales, los candidatos, partidos y campañas de oposición fueron sujetos de represión, intimidación, violencia por parte del gobierno. El hecho de que Colombia se esté acercando significa que la represión e intimidación fue tan fuerte que los opositores permanecieron en silencio. Lo anterior, fue consecuencia de en las elecciones del año 1950 ganó el conservador Laureano Gómez quien profundizó la política de repre-

sión frente a la violencia partidista que estaba viviendo Colombia, y llevó al Partido Liberal a no participar en dichos comicios. Por el contrario, en el resto de América Latina se encontró cercana al dos o por encima del dos lo que significa que si existía represión, intimidación y violencia hacia los opositores, pero esta no fue contante, sino periódica.

Resulta también importante destacar un punto crítico de Colombia en 1960 debido a que de 1953 a 1960 hubo una disminución significativa de la represión, intimidación y violencia por parte del gobierno a opositores. Hubo periodos de represión e intimidación en al menos una parte del país y solamente a uno o dos partidos locales de oposición. Esta disminución se logró en virtud de los pactos ya explicados del Frente Nacional.

Esta disminución también se presentó en el resto de América Latina, sin embargo es posible evidenciar que inmediatamente después la represión, intimidación y violencia por parte del gobierno a opositores en el resto de América asciende como producto del ascenso de las dictaduras militares, mientras la de Colombia disminuye y se mantiene. Al finalizar el frente nacional Colombia vuelve a tener un ascenso en los índices de represión e intimidación a opositores del gobierno y se mantiene oscilante entre 2.23 y 2.33 hasta el año 2006 donde es posible evidenciar un descenso en los índices de represión a la oposición. Al igual que en Colombia en América Latina también hay una disminución de violencia, represión e intimidación a la oposición.

Asimismo se puede anotar la gráfica *“Election other electoral violence”*. Esta demuestra si las elecciones nacionales, el período de campaña, el día de las elecciones y el proceso posterior a las elecciones estuvieron libres de otros tipos de violencia política, no por parte del gobierno, el partido gobernante o sus agentes, sino por agentes externos (civiles, grupos armados, etc.). Colombia tiende a ubicarse entre 0 y 2, que implica una dinámica de violencia electoral no estatal.

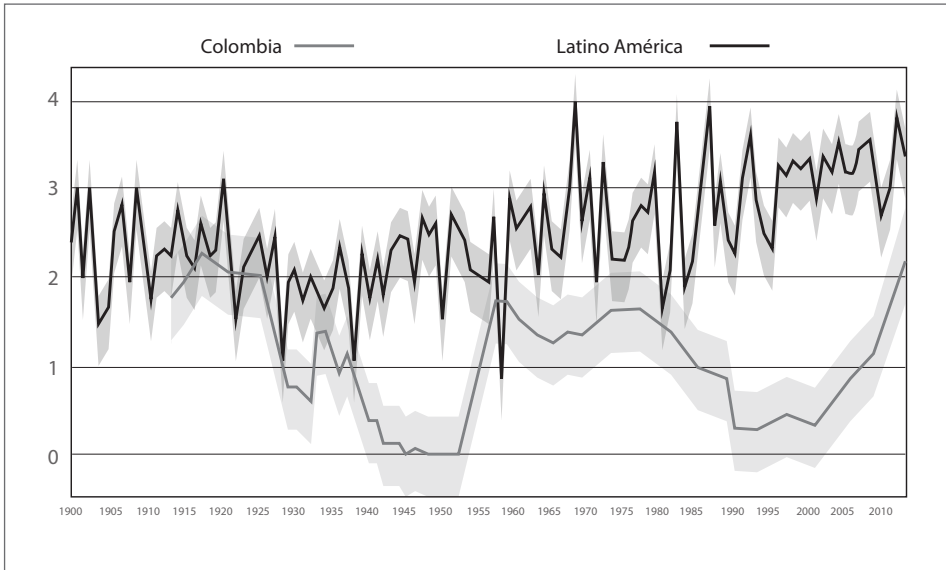


Figura 25. Election Other Electoral Violence  
Fuente: Varieties of democracy (2016)

Entre 1943 y 1950, los datos ubican a Colombia en la línea más cercana a 0, es decir, durante el periodo posterior al Bogotazo y al inicio de La Violencia, en donde hubo violencia generalizada entre civiles. La gráfica varía entre 1958 y 1960, acercándose a 2, lo cual implica que hubo algunos estallidos de violencia limitada durante un día o dos, y sólo en una pequeña parte del país, en donde el número de lesionados y afectados fue relativamente pequeño. Coincide, por supuesto, con el primer periodo presidencial del Frente Nacional, el de Alberto Lleras Camargo. Si se compara con América Latina, la diferencia es considerable, puesto que para el mismo periodo la región está por debajo de 1. Esto confirma que hubo niveles significativos de violencia durante los periodos electorales.

Para 1966, la gráfica de Colombia se acerca nuevamente a 1, lo que indica que las elecciones de Carlos Lleras Restrepo, estuvieron marcadas por algunos niveles significativos de violencia. Para la misma época, en América Latina los casos violentos en periodos electorales fueron casi aislados, lo que lleva la región al punto 3. Colombia vuelve a ubicarse más cerca de 2 entre 1974 y 1978. Posteriormente, la gráfica decae hasta 1991, periodo caracterizado por los fenómenos de la violencia de los carteles de droga y el paramilitarismo. Entre 1990 y 2002 se mantiene una relativa estabilidad negativa de la violencia

electoral en el país, pues la gráfica oscila entre 0 y 1. Esto implica una violencia no generalizada y niveles significativos en este periodo de tiempo.

A diferencia de Colombia, en América Latina después de 1996, las elecciones estuvieron marcadas por relativa calma en tanto sólo hubo unos cuantos casos de actos violentos aislados, que sólo involucraron a unas pocas personas. Dicha dinámica se mantiene, e incluso mejora hasta el año 2009, pues hay un pequeño retroceso para el 2011, pero la dinámica vuelve a estabilizarse para el año 2014. Por su parte, desde 2002 hasta el 2010 Colombia mejoran los índices de violencia electoral no estatal para que después de 2010 a la actualidad se superen algunos niveles de violencia y se presenten casos aislados después de 2014. Lo anterior implica que las elecciones presidenciales de Juan Manuel Santos y el desarrollo del proceso de paz afectaron de forma positiva la disminución de los hechos de violencia electoral logrando en 2014 las elecciones más pacíficas de la historia reciente del país.

De igual forma, en cuanto a la represión sobre organizaciones de la sociedad civil encontramos lo siguiente:

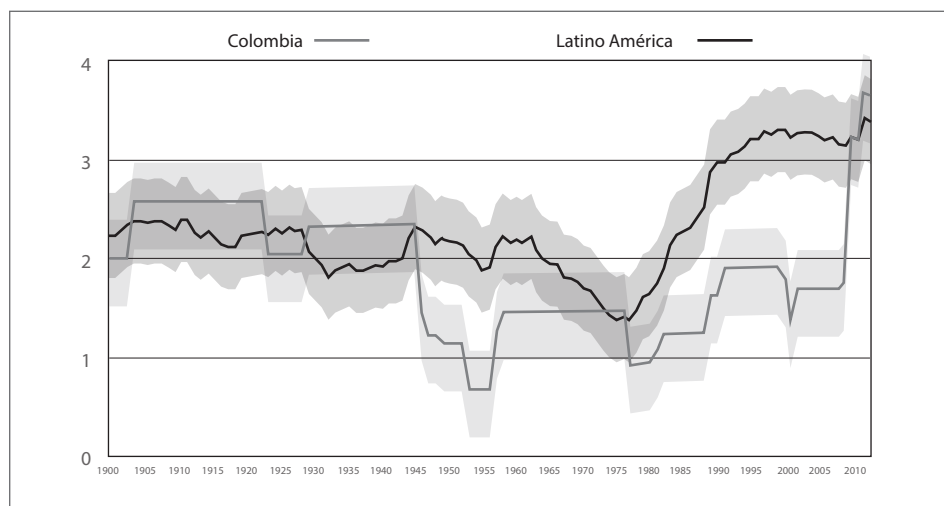


Figura 26. Civil Social Organization Repression

Fuente: Varieties of democracy (2016)

La gráfica “*CSO Repression*” muestra el nivel de represión a las expresiones sociales. El punto más bajo que alcanzó Colombia fue de 1954 a 1957 y esto significa que durante este lapso de tiempo el gobierno ejerció una represión severa a las organizaciones de la sociedad civil. Se buscó no sólo disuadir la



actividad de tales grupos sino liquidarlos efectivamente. Este periodo corresponde con la dictadura de Rojas Pinilla lo que evidencia la violencia y represión contra pensamientos diferentes al del gobierno de turno. Por el contrario, es posible evidenciar que América Latina durante este periodo esta sobre el dos o cercano al dos lo que quiere decir que la represión es moderada, el gobierno realiza acoso legal menor (detenciones, encarcelamiento a corto plazo) para disuadir a las organizaciones de la sociedad civil de actuar o expresarse. El gobierno también puede restringir el alcance de sus acciones a través de medidas que restringen la asociación de organizaciones de la sociedad civil entre sí o con partidos políticos.

Como es posible evidenciar el crecimiento de los índices en la gráfica desde 1957 se muestra paralelo entre América Latina y Colombia, lo que significa que progresivamente el ejercicio de la represión a organizaciones de la sociedad civil ha disminuido y esto se debe a la apertura democrática dentro del continente. El punto más alto que presenta Colombia es en el 2014 el cual se encuentra cercano a cuatro y esto quiere decir que se presenta una represión débil, el gobierno usa sanciones materiales como multas despidos, negación de servicios sociales para disminuir las organizaciones de la sociedad civil opositoras de actuar y expresarse.

Si se toman estos elementos como aproximaciones para entender el ambiente en el cual se ha desarrollado el ejercicio de la oposición en Colombia, se entenderá que mientras esta situación no cambie, difícilmente podrá Colombia considerarse una democracia completa. Esto es, una democracia en donde todos los participantes, incluidos los críticos, cuentan con garantías para ejercer la oposición al gobierno y convertirse en alternativa para llegar al poder. Especialmente, cuando se trata de una oposición que desafía la matriz que sustenta nuestro modelo de gobierno y desarrollo explicada en la sección anterior. No se puede asumir que la llegada al poder de un líder, que compite contra algún candidato cercano al gobierno, represente realmente una opción distinta; y por tanto, las garantías no se pueden examinar exclusivamente derivadas del análisis de la rotación de las élites políticas: liberales, conservadores y sucedáneos.

## 2. ¿El Estatuto de la Oposición es la solución?

Como se señaló en el capítulo tercero, la alternativa que se ha planteado frente a esta problemática ha sido la aprobación de un Estatuto de la Oposición. El

hecho de que el mismo no haya sido aprobado muestra la renuencia del sistema político a conceder verdaderas garantías a los opositores.

Pese a la importancia del Estatuto y a la trascendencia que el mismo tendría para facilitar el control político y fortalecer la voz de la oposición, el mismo es insuficiente. Lo que corresponde, especialmente en la Colombia actual donde se ha cerrado el último ciclo de violencia política y se inicia una nueva fase de posibilidad de construcción de una paz “estable y duradera” es revisar el aprendizaje y las lecciones de nuestra historia para emprender el camino de completar la democracia en Colombia. Se debe asegurar que la democracia no sólo garantice que se realicen elecciones, sino que las mismas se realicen con transparencia, con equidad entre los competidores y con total ausencia de cualquier tipo de intimidación para los ciudadanos y de eliminación de los oponentes.

Asimismo, el desarme de las FARC y su incorporación a la vida civil y política representa una posibilidad enorme para completar la democracia, pues implica que todos los actores que buscan el poder actuarán por fin con las mismas reglas de juego, se aceptan las reglas democráticas y sus instrumentos como la mejor manera de dirimir los conflictos políticos. Dicha situación histórica se convierte en una oportunidad, no sólo para que las Farc ingresen a la política, sino para corregir elementos estructurales del sistema político con el fin de superar el déficit democrático y avanzar en las reformas que permitan construir un régimen distinto, más incluyente y con mayor capacidad de tramitar los conflictos de todo tipo. Esta es la idea que reflejan los Acuerdos de La Habana, especialmente en su punto 2.

Así, con base en lo que aquí se ha planteado, sumado la coyuntura de construcción de paz, se realizarán unos planteamientos finales para el ejercicio garantizado de la oposición en Colombia.

El primer elemento a enfatizar es que la oposición funciona en un diseño institucional que tiene como propósito garantizar su ejercicio. Esto implica que medidas aisladas que no tengan relación con el conjunto de la arquitectura institucional tendrán unos efectos limitados. Puede que quizás tengan sentido para producir cambios mayores o abrir las puertas a una sucesión de cambios, pero en forma aislada no producen necesariamente grandes cambios.

Si de pequeños y sucesivos cambios se trata, se puede recapitular la historia de las reformas políticas en clave de protección de la oposición y se encontrarán importantes hallazgos. Por ejemplo, existe un reconocimiento para los partidos políticos y estos reciben una financiación pública; se incorporan franjas para que los partidos promocionen sus propuestas; y que en época de campaña haya una mayor opción de difusión de sus mensajes en condiciones de cierta equidad; y especialmente que se hayan establecido reglas claras para la campaña presidencial, luego de la aprobación de la reelección, mediante la llamada ley de garantías (ley 996 de 2005). Esa ley permitió por primera vez que los candidatos recibieran anticipos del Estado para competir en condiciones de relativa equidad financiera, y que al candidato presidente se le impusieran ciertas limitaciones con el fin de controlar el uso desbordado del poder presidencial (Londoño, 2014). Estos y otros avances, muestran la capacidad de adaptación del sistema, así como sus limitaciones. Pero aparte de estos esfuerzos, el conjunto institucional del sistema no funciona ni para proteger a la oposición, ni para garantizar la posible alternancia de fuerzas que representen un modelo distinto.

La idea principal de este capítulo final es que la protección de la oposición debe considerarse a partir de una perspectiva integral desde la arquitectura institucional, y no simplemente como una iniciativa específica o aislada, a través de un Estatuto. Es decir, se requiere que el Estado funcione para proteger los derechos de la oposición y no sólo que algunas normas lo hagan o dicho de un modo más crudo, de poco sirve un estatuto para la oposición si el conjunto del Estado está al servicio de la mayoría en el poder. Por esta razón, y en primer lugar, el ejercicio de la oposición requiere de una justicia independiente y funcional que sea garante de la protección de los derechos.

Sin una protección judicial adecuada, no resulta posible que la oposición tenga a quien acudir. Por ello, el primer esfuerzo de construcción de paz debe enfocarse en hacer realidad el Estado de Derecho, sobre todo en las regiones donde los ciudadanos han tenido que vivir prácticamente bajo el yugo de la ley del más fuerte. En un escenario de paz, es posible forjar un mejor equilibrio entre seguridad y justicia del que se ha tenido hasta ahora. En la siguiente gráfica se observa cómo durante el período de 1960- 2015, los gastos en seguridad (miles de millones pesos corrientes año 2014) son muchísimo mayores que los gastos en justicia, y por supuesto, esto ha tenido un impacto en los altos niveles de impunidad.

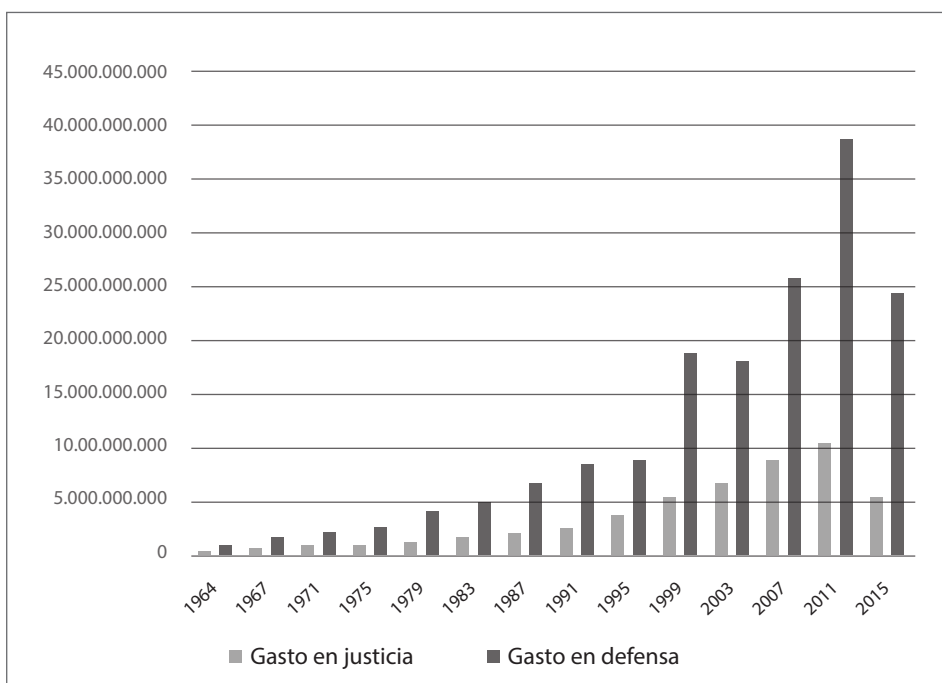


Figura 27. Gasto Publico Defensa y Justicia (1960-2015)  
Fuente: Otero, 2016.

Si el escenario de construcción de paz es aquel donde el Estado es capaz de tramitar los conflictos, un mayor énfasis en justicia es condición sine qua non. Así, cuando el narcotráfico se convirtió en la principal amenaza para el sistema democrático y se inició un esfuerzo de fortalecimiento judicial, en un escenario de pos conflicto una priorización similar es necesaria si se busca que la paz se aclimate y cese no solo la violencia política sino todo tipo de violencia.

Un segundo elemento que es necesario mencionar lo relativo a la arquitectura electoral. En los recientes esfuerzos de reforma ha predominado una premisa que no sólo es errada, sino peligrosa: el hecho que la oposición debe tener una representación minoritaria en los órganos de gestión electoral. La premisa es errada porque esto no soluciona el problema, ni le da garantías reales a la oposición; pero al mismo tiempo es peligrosa, porque implica reconocer que la organización electoral está al servicio de las mayorías. En lugar de pensar de esta manera, lo que corresponde es apostar por un diseño institucional que garantice el profesionalismo, la independencia y la neutralidad del órgano electoral. Este es el camino que intentaron México y Perú en sus transiciones de

mocráticas recientes, y es la vía que muchos otros países han recorrido. Lo que sirve para proteger a la oposición no es su participación en calidad minoritaria de la gestión electoral, tanto a nivel de la justicia como de la administración, sino la garantía de que esos órganos no van a estar al servicio de la protección de los intereses de las mayorías.

De manera similar, las discusiones sobre garantías para la oposición suelen incorporar el tema de los órganos de control, y se propone que los mismos estén en cabeza de la oposición. Nuevamente se confunde la necesidad de independencia del gobierno con la pertenencia a la oposición. Estos órganos de control, que en Colombia son bastante poderosos, no pueden ni deben estar al servicio del gobierno, pero tampoco de la oposición, deben estar en manos de personas que actúen con independencia y profesionalismo, asegurando su elección mediante sistemas que ayuden a ese propósito. En esta categorías deberían ser incluidos órganos estatales como las superintendencias y las oficinas de estadística para asegurar que las tareas de control y de suministrar información no estén permeados por los intereses del gobierno de turno.

El tercer gran elemento, es el tema de la competencia electoral. Si no se logra modificar los desiguales términos de la competencia política, la oposición tendrá muy pocas posibilidades de convertirse en alternativa de poder y seguirá condenada a su papel de aportar constancias históricas. Como se mencionó, la ley 996 de 2005 avanzó en ciertas garantías de equidad para la competencia electoral, pero las mismas solo se aplican en la campaña presidencial. Se requiere avanzar un esquema igual de audaz, o incluso mejorado, para que la contienda política en Colombia no se enfoque en reforzar los poderes existentes; ello no quiere decir que se deba establecer financiación pública exclusiva (que al fin y al cabo es una alternativa), sino en garantizar la competitividad de las ofertas diferentes y sobre todo eliminar la interferencia del dinero criminal y de la corrupción en la vida política. No se trata de algo sencillo, pero mientras los presupuestos públicos sean la vía de financiación de la política por la puerta de atrás, los grupos de oposición tendrán muchas dificultades para convertirse en una alternativa seria a quienes detentan el poder.

Un cuarto elemento tiene que ver con la confusión que se genera entre los derechos de la oposición y los derechos de las minorías. Es particularmente relevante en el caso colombiano, dado que la configuración del sistema electoral permite la presencia de minorías en el Senado y la Cámara de Representantes.

Resulta difícil y complejo abordar este tema aquí, pero es necesario enfatizar que la oposición política la ejerce una minoría que de forma coyuntural se identifica como minoría, pues sólo lo es en términos numéricos y con la esperanza de que su situación sea transitoria. En tanto, las minorías reales poseen una identificación permanente en su calidad de sujetos minoritarios, bien sea por su carácter religioso, étnicos, de orientación sexual, cultural (lengua) o por una determinada condición específica (por ejemplo una condición de discapacidad) y que merecen una protección especial del Estado. A la minoría política, que ejerce la labor de oposición, le corresponde las garantías específicas de su condición temporal. De otro lado, a las minorías sociales, que pueden o no participar en política, les corresponden otro tipo de garantías.

En quinto término, es importante evitar que las garantías para la oposición se conviertan en mecanismos de cogobierno. Tal como se señaló en el capítulo correspondiente al análisis de los Estatutos de la Oposición, varias de las iniciativas presentadas contemplan la participación de la oposición en diversos órganos e instancias de gobierno. No parece que sea un buen camino para fortalecer la oposición, pues lo que conseguiría es hacerla corresponsable de las decisiones del gobierno. Lo que debe buscar la oposición no es cogestionar los asuntos públicos, sino establecer mecanismos claros de control eficaces sobre la gestión pública. Estos mecanismos pueden ser ex ante, como en los casos de las solicitudes de audiencias públicas sobre temas específicos y especialmente algunos que resulten sensibles, como los relativos a las reglas electorales, por ejemplo; o pueden ser durante el proceso de gestión, mediante las citaciones al congreso o los cuerpos colegiados para el debate y la controversia; o posteriores, mediante grandes debates sobre los efectos, impactos y consecuencias de las principales políticas del gobierno. Mejorar los esquemas de control político es una vía más provechosa que la cogestión en instancias gubernamentales, tanto para mejorar la calidad de la gestión administrativa y reducir la corrupción como para validar ante la opinión el papel de la oposición política.

Por último, no se puede dejar de mencionar un tema recurrente en este análisis: el papel de las organizaciones y movimientos sociales para adelantar labores de oposición. Vale la pena resaltar cómo los Acuerdos de paz de La Habana reconocieron esta realidad e incorporaron la misma en la visión de la apertura democrática allí concebida. Se reconocen como sujetos políticos y se reconocen como mecanismos legítimos de protección de sus intereses las distintas formas de acción colectiva, incluida las movilizaciones y las protestas

pacíficas, usualmente estigmatizadas; para ello se incorporan obligaciones para ajustar la normatividad encaminada a proteger sus derechos.

Igualmente, se estableció en los Acuerdos de Paz la obligación de tramitar una “ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales” (Acuerdo Final de Paz, 2016) que regule los derechos y promueva la participación. Esta sería una modificación sustancial a la forma como se ha relacionado el Estado con las organizaciones sociales, pero sobre todo, una oportunidad gigante para institucionalizar los conflictos y encontrar mecanismos de diálogo para resolverlos. Conviene en todo caso una advertencia al respecto y es que la gestión del Estado, cuando responde a demandas sociales de un solo sector y no a un proceso deliberativo amplio, corre el riesgo de convertirse en un nuevo tipo de corporativismo. El Estado estaría al servicio de unos intereses específicos, y peor aún, con desconocimiento de los mecanismos de democracia representativa que para estos efectos deberían ser reconsiderados pero nunca excluidos.

Como se observa, la tarea de diseñar un esquema de garantías para que la democracia colombiana reconozca la necesidad e importancia de la oposición política constituye un importante desafío. La enorme oportunidad que se abre con el proceso de paz que ha llevado a cabo el gobierno Santos y que implica que la principal organización política armada abandone la violencia y se incorpore a la vida democrática constituye la mejor oportunidad para corregir las fallas que en el pasado han impedido la expresión de intereses que desafían el estatus quo y abrir las puertas a una democracia completa, esto es, en la que todos los participantes operen con las mismas reglas y en la que el Estado sea el verdadero garante de los derechos de los ciudadanos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Libros

- Andeweg, R.B., & Irwin, G.A. (2002). *Governance and Politics in the Netherlands*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Archila, M. (2008). *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia 1958-1990*. Bogotá: ICANH
- Aron, R. (1965). *Democracia y Totalitarismo*. Barcelona: Seix Barral.
- Beyme, K (1998). *The Legislator: German Parliament as a Centre of Political Decision-Making*. Aldershot: Ashgate.
- Blondel, J. (Ed.). (1969). *Comparative Government*. New York, USA: Doubleday & Company, INC.
- Bushnell, D. (1994). *Una Nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Planeta Colombia. S.A.
- Caballero, C., Pachón, M., Posada, E. (2012). *Cincuenta años de regreso a la democracia. Nuevas miradas a la relevancia histórica del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Centro Nacional De Memoria Histórica (2015). *La palabra y el silencio, la violencia contra periodistas en Colombia (1977-2015)*. Bogotá: CNMH
- Centro Nacional De Memoria Histórica. (2013). *Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica- Departamento para la Prosperidad Social.
- CINEP. (1978). *Elecciones 1978. Legislación, abanico político, resultados de Febrero*. Bogotá: CINEP.
- Comisión Histórica Del Conflicto Y Sus Víctimas. (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Difundir LTDA.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía, la participación y la oposición*. Madrid: Tecnos.
- Dahl, R. (Ed.). (2009). *Political oppositions in western democracy*. Yale Press University.



- Diamond, L. (2016). *In search of democracy*. London: Routledge.
- Elgie, R. (1999). *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Foord, (1964). *His Majesty's Opposition 1714–1830*. Oxford: Oxford University Press.
- Fukuyama, F. (2016). *Orden y decadencia de la política, Desde la revolución industrial hasta la globalización de la democracia*. Bogotá: Editorial Planeta
- Fundación Sueca Por Los Derechos Humanos. (2004) *Libertad de Expresión en Colombia. Violencia, Impunidad y autocensura- un estudio constructivo*. Recuperado de, <http://www.humanrights.se/wp-content/uploads/2012/01/Informe-Libertad-de-expresion-en-Colombia11.pdf>
- Gaviria, J. (2005) *Sofismas del Terrorismo en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.
- Goodwin, J. (2001). *No Other Way Out: States and Revolutionary Movements, 1945-1991*. New York: Cambridge University Press.
- Guarín, R. (2005) *Colombia: Democracia incompleta. Introducción a la oposición política*. Bogotá: Guadalupe Ltda.
- Gutiérrez, F. (2014) *El Orangután con Sacoleva. Cien años de Democracia y Represión en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional.
- Gutiérrez, F. (2015). ¿Una historia simple? En: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. (2015). Bogotá: Difundir Ltda.
- Hartlyn, J. (1993) *La política del régimen de coalición, la experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, CEI.
- Hobson, C. (2015). *The rise of democracy. Revolution, war and transformation in international politics since 1776*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Hofstadter, R. (1969). *The idea of a party system. The rise of legitimate opposition in the United States, 1780-1840*. California: University of California Press.
- Kobach, K. W. (1993). *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*. Aldershot: Dartmouth.
- Kolinsky, A. (Ed.). (1987). *Opposition in Western Europe*. London: Croom Helm.

- Leal, F. (1994). *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Lijphart, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Linz, J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid, España: Alianza Estudio.
- Madariaga, I., & Ionescu, G. (1968). *Opposition*. Londres: C.A. WATTS & CO. LDTA.
- McClintock, C. (1998). *Revolutionary Movements in Latin America: El Salvador's FMLN and Peru's Shining Path*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- Nasi, C. (2007) Cuando Callan los fusiles. Impacto de la paz negociada en Colombia y en Centroamérica. Bogotá: Editorial Norma.
- Norton, P. (1990). *Parliaments in Western Europe*. London: Frank Cass.
- Otero, D. (2016). *Gastos de Guerra en Colombia 1964 - 2016: 179 000 millones de dólares perdidos*. Bogotá: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz – Indepaz. Recuperado de, <http://www.acpaz.org/wp-content/uploads/2016/09/LOS-GASTOS-DE-LA-GUERRA-1.pdf>
- Pasquino, G. (1998). *La oposición*. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Pécaut, D. (1987). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*, Bogotá: Norma.
- Pécaut, D. (1989). *Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968-1988*. Bogotá: Siglo XXI.
- Pizarro, E. (1991). *Las FARC de la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, IEPRI.
- Pizarro, E. (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Pizarro, E; Villarraga, A; y Gutiérrez, F. (1996). *La oposición política en Colombia*. Bogotá: FESCOL-IEPRI.
- Plazas, M. (2011). *El Frente Nacional*. Bogotá: Temis.
- Poguntke, T. and Webb, P. (2007). *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Posada, E. (2006) *La nación soñada. Violencia, Liberalismo y Democracia en Colombia*. Bogotá: Norma.

- Przeworski, A. (2010). *Qué esperar de la democracia, Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires, Argentina: Siglo veintiuno editores.
- Punnett, R. M. (1973). *Front-Bench Opposition. The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British Politics*. London: Heinemann.
- Robinson, J., Acemoglu, D. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Deusto s.a. ediciones.
- Romero, R. (2011) “Unión Patriótica. Expedientes contra el olvido”. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica. Recuperado de, <http://centro-memoria.gov.co/wp-content/uploads/2015/05/Union-Patriotica-expedientes-contra-el-olvido.pdf>
- Reilly, B., & Nordlund, P. (2008). *Political Parties in Conflict-prone Societies: Regulation, Engineering and Democratic Development*. Tokyo: United Nations University Press.
- Roeder, P., & Rothchild, D. (2005). *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*. Ithaca: Cornell University Press.
- Roll, D. (2002). *Rojo difuso y azul pálido. Los partidos tradicionales en Colombia: entre el debilitamiento y la persistencia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia
- Rose, J. (1904). *The rise of democracy*. London: Blackie & son.
- Santana, P. (1989). *Los movimientos sociales en Colombia*. Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia.
- Sartori, G. (1982). *Teoría de los partidos y el caso Italiano*. Milan, Italia: SugarCo.
- Schapiro, L. (1972). *Political Opposition in One-party States*. New York: Wiley.
- Shugart, M., & Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sisk, T., & Jarstad, A. (2008). *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, P. (2009). *La democracia en América Latina*. Madrid: Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá.
- Tilly, C. (2010). *Democracia*. Madrid: Akal Ediciones.
- Wood, E. (2000). *Forging Democracy from Below: Insurgent Transitions in South Africa and El Salvador*. New York: Cambridge University Press.

Wood, E. (2003). *Insurgent Collective Action and Civil War in El Salvador*. New York: Cambridge University Press.

Zakaria, F. (2007). *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: W. Norton and Company.

### Capítulos de libro

Archila, M (1995). Party Strength and Weakness in Colombia's Besieged Democracy. En Mainwaring, S. y Scully, T. (Ed.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latinamerica*. Stanford: Stanford University Press.

Archila, M. (1996). Protestas Sociales en Colombia 1946-1958. En M. Archila. (Ed.), *Movimientos Sociales, Estado y Democracia en Colombia*. (63-78). Bogotá, Colombia: Historia Crítica.

Burnell, P. (2006). Globalising Party Politics in Emerging Democracies. In Peter Burnell (Ed.), *Globalising Democracy. Party Politics in Emerging Democracies*. London: Routledge.

Camacho, A. (2006). De Narcos, Paracracias y Mafias. En Buitrago, F. (Ed.), *La Encrucijada. Colombia en el siglo XXI* (387-420). Bogotá: Editorial Norma.

Cedae. (2014). Una Mirada Desde Los Movimientos Campesinos Y El paro Nacional Agrario. En Cedae (Ed.), *Democracia Procesos Electorales*. Bogotá: Registraduría Nacional. Recuperado de, [http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Caracterizacion\\_de\\_las\\_organizaciones\\_sociales.pdf](http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Caracterizacion_de_las_organizaciones_sociales.pdf)

Cotte, A. (s.f) *Una Explicación de las Causas Económicas de la Violencia en Colombia*. Grupo de Investigaciones en Violencia, Instituciones y Desarrollo Económico –VIDE. Bogotá: Universidad de la Salle. Recuperado de, [http://temporal.ucp.edu.co/desarrollohumanoy paz/old/modulos/encuentrosnacionales/la-sotrasviolencias-laotrapaz/aALEXANDER\\_COTTE\\_POVEDA.pdf](http://temporal.ucp.edu.co/desarrollohumanoy paz/old/modulos/encuentrosnacionales/la-sotrasviolencias-laotrapaz/aALEXANDER_COTTE_POVEDA.pdf)

Diamond, L. (2015). Facing up to the democratic recession. In Diamond, Larry and Plattner, Marc (Ed), *Democracy in decline?* Johns Hopkins University Press.

González, F. (1978). Legislación y comportamiento electorales: Evolución histórica. En CINEP (Ed.), *Elecciones 1978. Legislación, abanico político, resultados de Febrero*. Bogotá: CINEP.

Hoskin., Gary., y Pachón, M. (2012). La política y el Frente Nacional. En: Arguez M, Pachón Y Posada Carbó (Eds.).

Ignazi, P., Farrell, D. M. and Römmele, A. (2005). The Prevalence of Linkage by Reward in Contemporary Parties. En A. Römmele, D. M. Farrell and P. Ignazi (Eds.), *Political Parties and Political Systems. The Concept of Linkage Revisited*. Westpor: Praeger Publishers.

Londoño. (2014). Colombia. Garantías y equidad en una competencia desigual. En Alfaro F, Vanolli (Ed.). *Campañas electorales, Ventajismo y reelección presidencial en América Latina*. Caracas: Editorial Alfa,

Londoño, J. (2015). La travesía de una democracia incompleta: reformas políticas en Colombia (1991-2015). En K. Casas, R. Charro, B. Muñoz-Pogossian, & M. Vidaurri (Ed.) , *Reformas Políticas en América Latina: Tendencias y Casos*. OEA

Ocampo, J. (2008). Un proyecto de izquierda (1957-2006). En *Historia de las ideas políticas en Colombia*. Bogotá: Editorial Taurus. 259-299.

Pécaut, D. (2015). ¿Una historia simple? En Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (Ed.), *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia (2015)*. Bogotá: Difundir Ltda.

Pizarro, E. (2007). Pasado, Presente y futuro de la oposición política en Colombia. En C. d. CEPI (Ed.), *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*, pp. 118-140. Bogotá: Universidad del Rosario.

Tirado, A. (1986). Rojas Pinilla: del golpe de opinión al exilio. En *Nueva Historia de Colombia (1989)*. Vol. II. Bogotá: Planeta.

Wills, M. (2015). Los tres nudos de la guerra colombiana. En Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (Ed.), *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. (2015)*. Bogotá: Difundir Ltda.

## **Tesis**

Rodríguez, D. (2011). Ejercicio institucionalizado de la oposición política en el presidencialismo colombiano. Elementos para el debate desde el derecho comparado. (Tesis de Maestría en Derecho). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Sánchez, O (2010). ANAPO: Del Triunfo A La Crisis 1970-1974 (Tesis de Grado). Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/6624/tesis150.pdf?sequence=1>

## **Normas Jurídicas**

Congreso de la República de Colombia (12 de septiembre de 1995). Por el cual se dicta el Estatuto de la oposición de los Partido y Movimientos Políticos que no Participan del Gobierno, en el desarrollo del artículo 112 de la constitución política. Gaceta del Congreso. [Proyecto de ley 094 de 1995]. GACETA No. 290/95.

Congreso de la República de Colombia. (1 de julio de 2015). Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones. [Acto Legislativo 02 de 2015]. DO. 49.560.

Congreso de la República de Colombia. (13 de septiembre 1995). Por el cual modifica la composición de las juntas directivas de organismos gubernamentales que desarrollan actividades de política social, con el objeto de incluir en ellas un representante de los partidos de oposición. [Proyecto de ley 103 de 1995]. GACETA No.301/95.

Congreso de la República de Colombia. (13 de septiembre 1995). Por la cual se adicionan los artículos 267 y 276 de la constitución política para efectos de establecer los candidatos integrantes de las ternas para la elección del Contralor General de la República y Procurador General de la República y Procurador General de la Nación han de pertenecer a los partidos o movimientos políticos con representación parlamentaria que no tienen participación en el gobierno. Gaceta del Congreso. [Proyecto de ley 105 de 1995]. GACETA No.300/95.

Congreso de la República de Colombia. (16 de agosto 2008). Por medio del cual se reglamenta el Artículo 112 de la Constitución Política de Colombia y se crea el Estatuto de la Oposición. [Proyecto de ley 114 de 2008]. GACETA No. 529/2008

Congreso de la República de Colombia. (1997). Por la cual se dicta el Estatuto para la Oposición. [Proyecto de ley 60 de 1997]. GACETA No.357/97

Congreso de la República de Colombia. (20 de julio de 1996). Por el cual se dicta el Estatuto de la oposición de los Partido y Movimientos Políticos que no Participan del Gobierno, en el desarrollo del artículo 112 de la constitución política. [Proyecto de ley 002 de 1996]. GACETA No.288/96

Congreso de la República de Colombia. (20 de Julio de 1998). Por la cual se dicta el Estatuto de la Oposición. [Proyecto de ley 14 de 1998]. GACETA No.125/98

Congreso de la República de Colombia. (2011). Por el cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política. Gaceta del Congreso. [Proyecto de ley - de 2011].

Congreso de la República de Colombia. (22 de julio de 1997). Por el cual se dicta el Estatuto de la oposición de los Partido y Movimientos Políticos que no Participan del Gobierno, en el desarrollo del artículo 112 de la constitución política. [Proyecto de ley 012 de 1997]. GACETA No.357/97

Congreso de la República de Colombia. (22 de septiembre 1995). [Proyecto de ley 118 de 1995]. Por el cual se dicta el Estatuto de la oposición. GACETA No.309/95

Congreso de la República de Colombia. (3 de julio 2003). Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones. [Acto legislativo 01 de 2003]. DO. 45237.

Congreso de la República de Colombia. (30 de Julio de 1996). Por el cual se dicta el Estatuto de la oposición. Gaceta del Congreso. [Proyecto de ley 037 de 1996]. GACETA No.311/96.

Congreso de la República de Colombia. (31 de agosto de 1992). Por el cual se dicta el Estatuto para la oposición. [Proyecto de ley 44 de 1992]. GACETA No.57/92.

Congreso de la República de Colombia. (6 de agosto de 2009). Por medio de la cual se reglamenta la Carrera Administrativa especial en la Registraduría Nacional del Estado Civil, y se dictan normas que regulen la gerencia pública. [Ley 1350 de 2009]. DO. 47.433.

Congreso de la República del Congo. (04 de diciembre de 2007). Statut de L'Opposition Politique. [Loi 07/008 de 2007]. Recuperado de [http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=es&p\\_isn=84844&p\\_country=-COD&p\\_count=241](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=84844&p_country=-COD&p_count=241)

Congreso de Madagascar. (18 de agosto de 2011). Statut de L'Opposition et des Partis d'Opposition. [Loi 013 de 2011]. Recuperado de <http://www.assemblee-nationale.mg/?loi=loi-n2011-013-2>

Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 114 [Título V].

Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 241 [Título VIII].

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991).

Corte Constitucional. (03 de Marzo de 1994). Sentencia No. C-089/94. [MP. Eduardo Cifuentes Muñoz]



Corte Constitucional. (1 de noviembre de 2011). Sentencia C-818 de 2011.

Corte Constitucional. (11 de enero de 2011). Sentencia T-003/11. [MP. Mauricio González Cuervo]

Corte Constitucional. (2013 de octubre de 2013). Sentencia C-699/13. [M. María Victoria Calle Correa]

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (23 de junio de 2005). Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (26 de mayo de 2010). Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (28 de enero de 2009). Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Sentencia Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 30.

European Court of Human Rights. (8 de December de 1999). Case Of Freedom And Democracy Party (Özdep) V. Turkey. (Application no. 23885/94). Strasbourg.

La Asamblea Nacional de Burkina Faso. (17 de diciembre de 2013). Portant modification de la loi n° 009-2009/AN du 14 avril 2009 portant statut de l'opposition politique. [Loi 046 de 2013]. Recuperado de [http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=es&p\\_isn=98008&p\\_count=96429](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=98008&p_count=96429)

Organización de Estados Americanos. (7 al 22 de noviembre de 1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Obtenido de Organización de Estados Americanos: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

Presidencia Burkina Faso. (14 de Abril de 2009). Portant Statut de L'Opposition Politique. [Loi 009 de 2009]. Recuperado de <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/82123/89596/F908620878/BFA-82123.pdf>

### **Publicaciones periódicas**

Andeweg, R. (1992). Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consecutive and Coexisting Patterns. *Legislative Studies Quarterly*, 7 (2), 161-182.



- Archila, M. (1997). El Frente Nacional: una historia de enemistad social. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, (24), 189-215. Recuperado de, <http://www.bdigital.unal.edu.co/20439/1/16565-52132-1-PB.pdf>
- Badet, G. (23 de octubre 2013) Le statut de l'opposition. Conference sur « le fonctionnement des partis politiques au benin et le dialogue interpartis. Asamblea Nacional. Recuperado de, [http://www.awepa.org/wp-content/uploads/2013/10/Communication-Gilles-Badet\\_Statut-de-lopposition-au-Benin.pdf](http://www.awepa.org/wp-content/uploads/2013/10/Communication-Gilles-Badet_Statut-de-lopposition-au-Benin.pdf)
- Barber, J. (1997). Opposition in Russia. *Government and Opposition*, 32 (4), 598-613.
- Barrientos, F. (2015). La oposición política: notas para una discusión teórica. *Revista Debates*, 9(3), 143-164
- Blondel, J. (1997). Political Opposition in the Contemporary World. *Government & Opposition*, 32 (4), 462-486.
- Boucek, F. (2009). Rethinking Factionalism. Typologies, Intra-Party Dynamics and Three Faces of Factionalism. *Party Politics*, 15 (4).455-485.
- Brack, N., & Weinblum, S. (2011). Political Opposition: Towards a Renewed Research Agenda. *Interdisciplinary Political Studies*, 1 (1), 69-79.
- Carbone, G. (2003). Political Party in a 'No-Party Democracy': Hegemony and Opposition under Movement Democracy in Uganda. *Party Politics*, 9 (4). 485-501.
- Cárdenas, J. (s,f) Las funciones de la Oposición. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. pp. 53-67
- Castaño, J. V. (Abril de 2012). Panorama del Sindicalismo en Colombia. 1-31. Bogotá: F. E. –FESCOL.
- Cepeda, I. (2006) GENOCIDIO POLÍTICO: El Caso de la Unión Patriótica en Colombia, *Revista Cetil*, Año I, No. (2) p. 101-112.
- Copeland, W.G. and Patterson, S.C. (1994). *Parliaments in Modern World*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- De Zubiria, S y Orjuela, L. (2001) Colombia en la Década de los Noventa: Crisis de integración Política y Social. *Revista Ecuador Debate*. (53), 124-144.
- Duverger, M (1980). A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research*, 8 (2), 165-187.

- Echandía, C. E. (2013). Violencia contra sindicalistas en medio del conflicto armado colombiano. *Revista de Economía Institucional*, 103-124.
- Fernández, A. P. (2012). Violencia en el mundo sindical. Un análisis cualitativo sobre una práctica persistente en Colombia, 1986-2011. *Controversia*, 13-57.
- Franklin, J. (2002). Political Party Opposition to Noncompetitive Regimes: A Cross-National Analysis. *Political Research Quarterly*, 55 (3), 521-546.
- Guarín, R. (21 de septiembre de 2006). Oposición, competencia electoral y reformas para la paz en Colombia. *Revista Desafíos* (14), 69-114. Recuperado el 1 de agosto de 2016, de <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/738/665>
- Helms, L. (2004). Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies. *Government & Opposition*, 39 (1). 1-17.
- Hlavacek, P. and Holzer, J. (2009). Opposition in Non- Democratic Regimes: Notes on Possibilities and Limits of Current Theory. *World Political Science Review*, 5 (1).
- Hoyos, J. (2012) Antagonismos y participación en la constitución de 1991. *Revista Científica Guillermo Ockham*, (10), 55-65.
- Hurtado, M. (2006). Proceso de reforma constitucional y resolución de conflictos en Colombia: el Frente Nacional y la Constituyente de 1991. *Revista de Estudios Sociales*, (3), 97-104.
- Jones, M. (1994). Presidential Election Laws and Multipartyism in Latin America. *Political Research Quarterly*, (47), 41-57.
- Katz, R., & Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy. *Party Politics*, 1 (1), 5-28.
- Leal, F. (1998). Colombia Pensamiento Iberoamericano. *Revista De Economía Política*. (1), 26 - 28. Recuperado de, [http://bibliotecadigital.aacid.es/bibliodig/i18n/catalogo\\_imagenes/grupo.cmd?path=1006214](http://bibliotecadigital.aacid.es/bibliodig/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1006214)
- Leal, F. (2003). La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, 74-87.
- Leca, J. (1997). Opposition in the Middle East and North Africa. *Government and Opposition*, 32 (4), 557-577.
- Melo, J. (1991). Las reformas liberales de 1936 y 1968. *Revista Credencial Historia*, (13). Recuperado de, <http://www.banrepcultural.org/node/81508>

- Mesa, E. (2009). El Frente Nacional y su naturaleza antidemocrática. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, (39), 110. p. 157-184. Recuperado de, <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/viewFile/283/238>
- Mújica, A., & Sánchez, I. (2006). Consensus and Parliamentary Opposition: The Case of Spain. *Government & Oppositions*, 41 (1), 86-108.
- Mutalib, H. (2000). Illiberal Democracy and the Future of Opposition in Singapore. *Third World Quarterly*, (21).
- Norton, P. (2008). Making Sense of Opposition. *The Journal of Legislative Studies*, 14 (1).
- O. Kirchheimer (1957). The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes. *Social Research: An International Quarterly*, 24 (1), 127-156.
- Parry, G. (1997). Opposition Questions. *Government & Oppositions*, 32 (4).
- Polsby, N. (1997). Political Opposition in the United States. *Government and Opposition*, 32 (4).
- Reilly, B. (2006). Political Engineering and Party Politics in Conflict-Prone Societies. *Democratization*, 13 (5).
- Reveles, F. (2006). Oposición y Democratización: Tres Enfoques. *Estudios Políticos*, (8), 59-79
- Sartori, G. (1966). Opposition and Control Problems and Prospects. *Government and Opposition*, 1(1), 1-6.
- Schapiro, L. (1967). Putting the lid on Leninism. Opposition and dissent in the communist one-party states. *Government and Opposition*, 2 (2).
- Sirvent Gutiérrez, C. (2012) Inglaterra: el Gabinete Sombra en el Gobierno Inglés. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. 258, pp. 63-113.
- Spence, J.E. (2007). Opposition in South Africa. *Government and Opposition*, 32 (4).
- Stapan, A. (1997). Democratic Opposition and Democratization Theory. *Government & Opposition*, 32 (4).
- Velásquez, E. (2002) Historia de la Doctrina de la seguridad Nacional Convergencia. *Revista de Ciencias Sociales*, 9(27). Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/105/10502701.pdf>

Weigle, M.A. and Butterfield, J. (1992). Civil Society in Reforming Communist Regimes: The Logic of Emergence. *Comparative Politics*, 25 (1).

Zellentin, G. (1967). Form and function of the opposition in the European Communities. *Government & Opposition*, 2 (3).

### **Páginas de Internet**

Political Database Of The Americas. (2016). Colombia: 1994 Elecciones Presidenciales. Primera Vuelta. Recuperado de [http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres94\\_1.html](http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres94_1.html)

Political Database Of The Americas. (2016). Colombia: Elecciones para Asamblea Constitucional de 1990. Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/coelasa.html>

### **Informes**

CINEP. (2013). Informe Especial. Luchas Sociales, Derechos Humanos y Representación Política Del Campesinado 1988-2012. Recuperado de, <http://www.jesuitas.org.co/documentos/108.pdf>

Dubrow J. and Tomescu, I. (2004). *Political Opposition to the USA Patriot Act of 2001. Paper presented at the Annual meeting of the American Sociological Association.*

PNUD. (2003). *Informe de Desarrollo Humano Colombia 2003. El Conflicto callejón con salida.* Recuperado de <http://www.fuac.edu.co/download/AREAS/13d-hu.pdf>

UNODEC (2013). *Estudio mundial sobre el homicidio.* UNODEC. Recuperado de, [https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL\\_HOMICIDE\\_Report\\_ExSum\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf)

### **Periódicos**

El Tiempo, (2010). Exterminan a la Unión Patriótica, UP (1982-1987). Recuperado de, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8216541>.

Font, J. (23 de Noviembre 1997). Qué fue, qué hizo y qué dejó el MRL. *El Tiempo*. Recuperado de, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-692737>

