



QUIRÓN

Revista de estudiantes
de Historia

Vol. 8, N° 17
Julio-diciembre 2022
E-ISSN: 2422-0795

Dossier

Historia urbana y ambiental

La oposición política en Colombia: historia y funcionamiento desde principios del siglo XX hasta 2020

Andrés Felipe Peñaranda Ospino
Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín

Supermercado (San Andrés, s.f.)

Luca Bullaro (Arquitecto y docente de la
Universidad nacional de Colombia sede Medellín)

Correo: lbullaro@unal.edu.co

No siempre se construye en el lugar y en el modo
adecuado. Un ejemplo en la Isla de San Andrés.

Recibido 30/01/2022

Aprobado: 04/03/2022

Modificado: 23/07/2022

La oposición política en Colombia: historia y funcionamiento desde principios del siglo XX hasta 2020

Andrés Felipe Peñaranda Ospino*

Resumen

A pesar de ser una característica de la democracia, la oposición en Colombia fue por mucho tiempo un concepto abstracto y que no era claro por parte del Estado. Las pocas garantías de participación de la oposición intensificaron la violencia característica del siglo XX. La Constitución de 1991 le dio más relevancia a la necesidad de crear una normatividad que garantizara la práctica de la oposición, pero solo se convirtió en urgencia durante la firma de los Acuerdos de Paz entre el gobierno y las FARC en 2016, que detonó la creación del Estatuto de la Oposición en 2018, que protege y da garantías de participación a los sectores opositores. Este trabajo hace un recorrido histórico y de balance del ejercicio de la oposición en Colombia desde principios del siglo pasado hasta 2020, en la segunda legislatura del período constitucional 2018 a 2022.

Palabras clave: Oposición política, historia de la oposición, estatuto de oposición, partidos políticos, historia política.

Political opposition in Colombia: History and operation from the early 20th century to 2020

Abstract

Even though it is a trait of democracy, the opposition in Colombia was, for a long time, an abstract concept and unclear through the lens of the State. The lack of participation warranties for the opposition intensified the characteristic violence during the 20th century. The 1991 Constitution

* Estudiante de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Correo:apenarandao@unal.edu.co

gave more relevance to the need to create regulations that guarantee the practice of the opposition, but it only became urgent during the signing of the Peace Treaty between the government and FARC that was signed in 2016, which resulted in the creation of the By-Law of the Opposition in 2018, which protects and assures the participation to the opposing parties. This paper makes a historical overview of the exercise of the opposition in Colombia from the beginning of the last century until 2020, in the second legislature of the constitutional period 2018 to 2022.

Keywords: Political opposition, opposition history, opposition status, political parties, political history.

Introducción

Sin entrar en detalles específicos, los recuentos de la historia de la oposición política de Colombia hasta finales del siglo XX, y sobre todo en ese siglo, suelen reducirse al bipartidismo a pesar de tratarse de un fenómeno más complejo. Sin embargo, sí es fácil darse cuenta de que hay un ciclo que se repite: la alternancia del poder ejecutivo entre el partido Conservador y el Liberal, ya sea porque existiera una disputa directa o porque hayan llegado a un acuerdo para turnarse la presidencia, como sucedió entre 1958 y 1974 con el Frente Nacional. Esta característica bipartidista permite pensar que no existía en Colombia oportunidad de oposición y es algo que puede estudiarse, tanto en materia legal como práctica. El dominio del poder era especialmente entre el Partido Conservador y el Partido Liberal y era acompañado por persecuciones, en especial en la primera mitad del siglo XX, a los movimientos de oposición, que de hecho fueron uno de los detonantes del conflicto armado en Colombia.

Es posible pensar que este problema fue solucionado en 1991 con la nueva constitución, como establece el artículo 40: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”¹, que enseguida nos dirá que este derecho se hace efectivo, entre otras formas, cuando puedo elegir y ser elegido. Aquí ya se empieza a hablar un poco de una idea real de oposición, a pesar de que la oposición sea un elemento esencial de la democracia y que Colombia presume ser un país democrático desde mucho antes de la constitución mencionada.

A pesar de haber sido expresado por la constitución en 1991, todavía no había efectos legales prácticos porque antes de 2018 no existía una ley que regulara la oposición, año en que entró en vigor la Ley 1909 de ese año, por medio de la cual se adoptó el Estatuto de la Oposición Política y Algunos Derechos a las Organizaciones Políticas Independientes. Quedan entonces las incógnitas de por qué; cómo era ejercida la oposición por los partidos, movimientos y grupos de oposición; y cómo está hoy regulada. Este artículo busca responder esas preguntas por medio de una síntesis de cómo se concebía el derecho y cómo se desarrollaba la práctica de la oposición política en Colombia, tomando eventos históricos y recientes apoyados en fuente secundaria sobre la historia

1. Constitución Política de Colombia [C.P.] (1991), Artículo 40 [Título II]. 7 de julio de 1991 (Colombia).

política del país, proyectos de ley estatutaria de la oposición política, y la normatividad en la Constitución y las leyes estatutarias que le rigen.

El texto se divide, primero, en explicar qué se entiende por oposición política, tomando los conceptos de Giovanni Sartori y Robert Dahl y cómo su teorización se desarrollaba en Colombia, y las características de la oposición política según la Fundación Konrad Adenauer. En segundo lugar, se hace un recorrido histórico de la oposición política en el país desde principios del siglo XX hasta 1991, exponiendo cómo se ha desarrollado y cuáles han sido las reacciones del Estado ante su ejercicio. El tercer apartado tiene como punto de partida la Constitución Política de la República de Colombia de 1991, siendo esta la única que ha expresado la oposición política como un derecho, y se narran unos casos de partidos y movimientos políticos que aprovecharon su inclusión en la constitución. En la cuarta sección se enuncian los proyectos de ley que intentaron sin éxito conformar un estatuto de la oposición y comparte un análisis comparativo entre los derechos que buscaba garantizar cada proyecto, hecho por Juan Fernando Londoño. El quinto apartado se dedica al vigente estatuto de la oposición: en qué contexto se dio, qué derechos se contemplan, cómo se dividió el Congreso el mismo año entre partidos y movimientos declarados de gobierno, independientes o de oposición, y, por último, se comparte un balance del cumplimiento de estos derechos entre 2018 y 2020 en el Congreso de la República.

1. Definición de oposición política

Para entender cómo funciona la oposición política en Colombia, es necesario primero saber qué significa este concepto y para ello son las consideraciones de Giovanni Sartori y Robert Dahl las que se tendrán en cuenta. Sartori distingue entre la oposición sistémica y la antisistémica. La diferencia está en que la sistémica busca llegar al poder por medios legales y las disposiciones que ofrece el sistema político, mientras que la antisistémica no legitima los medios existentes, entonces no busca solo llegar al poder sino también cambiar las instituciones². Dahl, por su parte, hace un recuento histórico sobre cómo las oposiciones solían llegar al poder por medios violentos porque no existían medios de transición pacífica del poder entre facciones, incluso cuando ya podían participar de la política³. Cuando ya existe una institucionalización de la oposición donde se establecen las garantías, se evita el uso de la violencia para la obtención del poder. Esto puede explicar parcialmente por qué existió un conflicto en Colombia y el surgimiento de guerrillas que hacían parte de sectores ideológicos que tenían intenciones de llegar al gobierno, pero eran repelidas por el sistema exclusivamente bipartidista.

2. Giovanni Sartori, *Teoría de los partidos y el caso Italiano* (Milán: SugarCo, 1982).

3. Robert A. Dahl, "Reflections on Opposition in Western Democracies", *Government and Opposition* 1, n.º 1 (1965): 7-24, <http://www.jstor.org/stable/44482804>

Juan Londoño comparte la definición de oposición de Dahl, quien la entiende como “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”⁴. Dahl, también afirma que no puede existir democracia sin oposición⁵. Esto permite en Colombia representar principios democráticos de la Constitución y más expresiones oficiales, como la sentencia C-089/94 de la Corte Constitucional que establece que el pluralismo y el derecho al disenso resultan en la oposición política. Así vemos cómo, al menos en la actualidad, existen acercamientos y reconocimientos a la oposición política en la Constitución y los poderes del Estado.

Esta manifestación de la Corte también permite entender otra característica de la oposición política, y es que no solo se debe materializar en la existencia de participación de otros partidos en las elecciones sino también en el reconocimiento de la oposición en sus formas de actuar. No solo existe oposición por la posibilidad de participar, sino por su reconocimiento como tal.

La Fundación Konrad Adenauer⁶ afirma que el concepto de oposición política tiene las siguientes características:

1. La oposición política requiere crítica y propuestas frente a las ejecuciones del gobierno.
2. Ejerce control político en el congreso.
3. Tiene función fiscalizadora.
4. Son alternativas al gobierno. Se presentan como partidos o movimientos políticos sin personería jurídica.
5. Para que pueda existir, es necesario que la oposición política esté institucionalizada. De esta forma están protegidos y cuentan con garantías para expresarse como oposición.
6. Ser oposición no siempre significa minoría política.

2. Definición de la oposición política en Colombia: recuento histórico

Si se piensa en Colombia durante el siglo XX, no es difícil concluir en el tipo de oposición, según Sartori, que existió en el escenario político. Eduardo Pizarro⁷ señala que el fuerte bipartidismo del siglo XX y la no existencia de garantías para la oposición llevó a sectores políticos a buscar otros medios para acceder al poder. Esto tiene sentido cuando se analiza la propuesta de la oposición antisistémica que señala que la oposición busca cambiar el sistema y no llegar al poder por los medios legales.

4. Juan F. Londoño, *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), 28.

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

6. Fundación Konrad Adenauer, *La oposición en Colombia: reglas claras para ideas contrarias*, *Papers*, n.º 33 (2017): 9.

7. Eduardo Pizarro Leongómez, comp., *Una Lectura Múltiple y Pluralista de La Historia. Contribución al Entendimiento del conflicto armado en Colombia* (Comisión de Historia del Conflicto y sus Víctimas, 2015), 6.

A pesar de no estar contemplado en las constituciones anteriores, sí es posible hablar de oposición antes de 1991, inclusive de forma sistémica, porque el partido que no estuviera en el poder entre el partido Conservador y Liberal era el partido de oposición sistémico que hacía uso de los medios legales y del sistema político. A pesar de esta afirmación, se limitaba únicamente a esos dos partidos, y otros partidos y sectores eran excluidos y/o perseguidos, como se verá más adelante. Si bien la constitución garantizaba el derecho a la libre expresión, los medios oficiales eran para uso exclusivo del gobierno de turno. Londoño afirma entonces que en Colombia no existía una democracia completa. Todas estas características, y otras externas al tema, impidieron que un partido externo a los tradicionales tuviera éxito en las elecciones presidenciales durante el siglo XX hasta 1991 (ver figura 1).

Cabe resaltar que no en todas las elecciones presidenciales ganó el partido que obtuvo la mayoría de los votos. Es el caso de las elecciones de 1930 donde los conservadores dividieron sus votos entre Guillermo Valencia y Alfredo Vásquez Cobo⁸, quienes en conjunto obtuvieron 453.943 votos, pero por separado ninguno pudo superar los 369.934 votos de Enrique Olaya Herrera, candidato único del Partido Liberal. En 1946 el caso fue parecido: los liberales Gabriel Turbay y Jorge Eliécer Gaitán⁹ obtuvieron en conjunto 800.156 votos, pero que por separado no superaron los 565.939 de Mariano Ospina Pérez, candidato del Partido Conservador.

La falta de garantías a la oposición por la coerción y esfuerzos para contenerla por parte de los gobiernos conservadores de Mariano Ospina Pérez y Laureano Gómez, 1946 y 1950 respectivamente, impidieron que otro partido lanzara un candidato en 1950 y por esa misma razón muchas personas que no seguían al partido Conservador se abstuvieron de votar¹⁰. Es así como ese año los conservadores llegaron al poder casi con el 100% de los votos, pero con un abstencionismo del 60%¹¹.

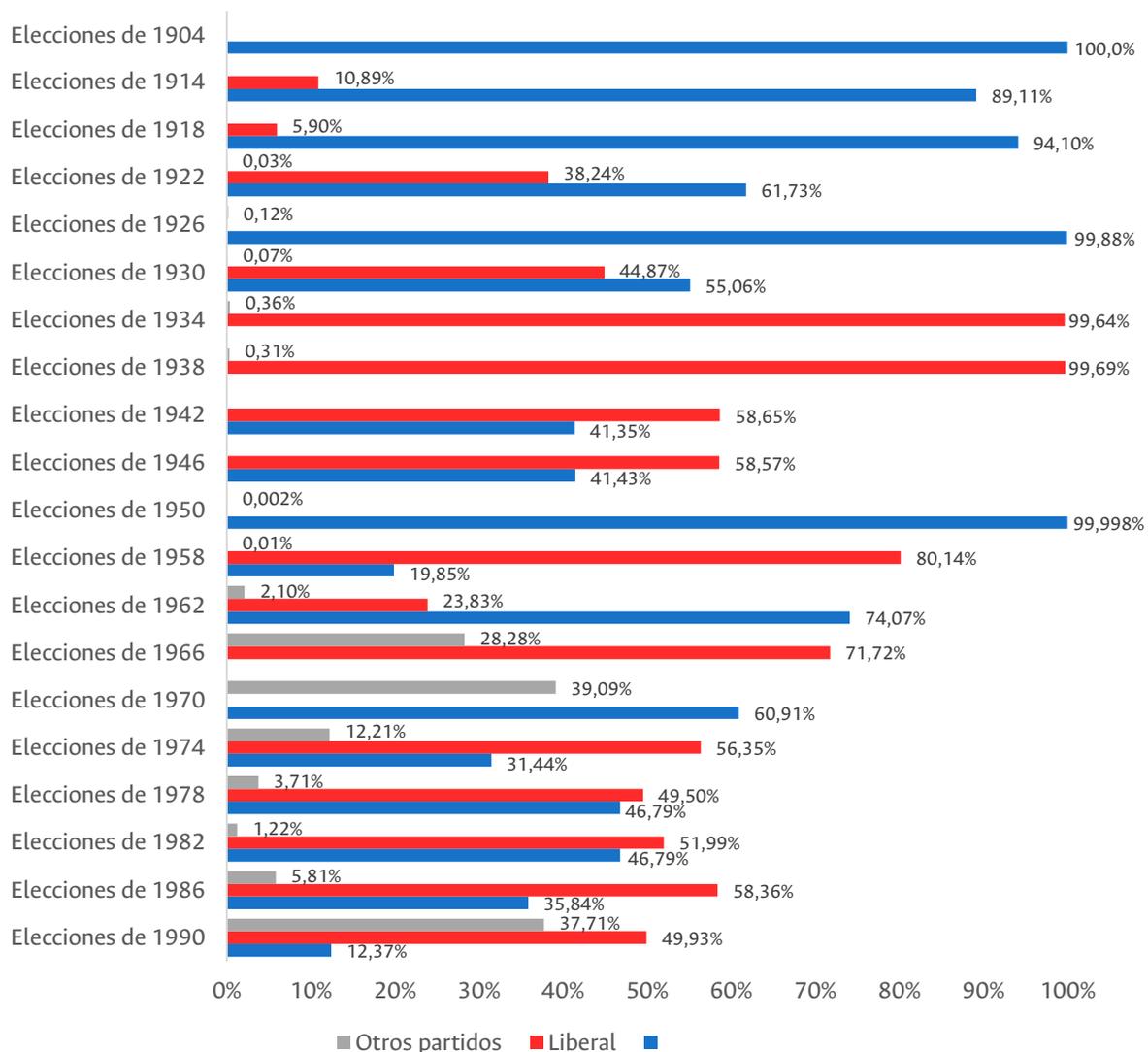
8. El Partido Conservador estaba dividido entre estos candidatos, por lo que recurrieron a la tradición y solicitaron la intervención del arzobispo de Bogotá de entonces, el monseñor Ismael Perdomo. En un principio, su apoyo fue para Vásquez Cobo, sin embargo, esto no agradó a 52 congresistas conservadores que apoyaban la candidatura de Valencia, a la que luego se sumaron 3 más. En varias ocasiones Perdomo cambió su apoyo entre ambos candidatos, llegando incluso a poner la opción de que ambos renunciaran y se escogiera un tercero, haciendo que sus pronunciamientos fuesen contradictorios y solo reforzaran los conflictos internos del partido, quienes no consiguieron solucionar la división antes de las elecciones. Medófilo Medina, "Obispos, curas y elecciones 1929-1930", *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, n.º 18-19 (1991): 187-191.

9. En 1944, la debilidad institucional y otros factores del gobierno liberal de Alfonso López Pumarejo impulsaron a Gaitán a apartarse del Partido Liberal para participar electoralmente como una disidencia de éste. Se enfrentó a Gabriel Turbay, candidato oficial del Partido Liberal y apoyado por los seguidores de López Pumarejo. La división era además fomentada por Gaitán, quien seguía distinguiéndose de las bases liberales criticando la oligarquía liberal. Adriana Rodríguez Franco, "Campaña presidencial, prensa y gaitanismo, 1944-1946", *Historia Y Espacio* 17, n.º 56 (2021): 405, 406, 411, 412, <https://doi.org/10.25100/hye.v17i56.11238>.

10. Londoño, *Oposición Política en Colombia*, 56.

11. Ana Patricia Espinosa, "Abstención Electoral En Colombia. Desafección Política, Violencia Política y Conflicto Armado" (tesis de maestría en Análisis Político, Universidad Complutense de Madrid, 2013), 33.

Figura 1. Porcentaje de votos por partido, excluyendo el voto en blanco, en elecciones presidenciales del siglo XX en Colombia



Fuente: Elaboración propia con datos de la Base de Datos Políticos de las Américas de la Georgetown University.

Colombia vivía entonces una violencia entre el gobierno y los opositores, tanto sistémicos (Partido Liberal) y los antisistémicos (las guerrillas). Para dar una primera solución a la violencia bipartidista, las élites resolvieron en hacer un golpe de Estado al gobierno de Laureano Gómez en 1953, permitiendo al General Rojas Pinilla tomar el poder ejecutivo, concluyendo en una disminución de la violencia a corto plazo. A pesar de esto, Rojas Pinilla perdió el apoyo de los conservadores y liberales cuando empezó a actuar de forma más autónoma. Fue allí donde nació la Junta Militar que le daría paso al Frente Nacional, una siguiente solución a la violencia bipartidista¹², pero que

12. Londoño, *Oposición Política en Colombia*, 56.

seguí manteniendo la violencia contra los opositores antisistémicos. De hecho, el Frente Nacional institucionalizó la exclusión del pluralismo porque no permitía a otros sectores oponerse directamente en las elecciones presidenciales al tratarse de una rotación del poder entre el Conservador y Liberal, y si bien sí podían participar otros partidos, estos debían hacerlo como extensiones o rútuos de los partidos tradicionales¹³, entonces no existía una autonomía real sino una dependencia al bipartidismo para la participación.

La no cabida de la pluralidad y de la oposición se convirtieron en algo normativo y sustentando en la Constitución política. La reforma constitucional se materializó en el Acto Legislativo 1 de 1959 decreto 247 de 1957. El primero modificaba la constitución y establecía que los tres períodos entre 1962 y 1974 “el cargo de Presidente de la República será desempeñado, alternativamente, por ciudadanos que pertenezcan a los dos partidos tradicionales, el conservador y el liberal; de tal manera que el Presidente que se elija para uno cualquiera de dichos períodos, pertenezca al partido distinto del de su inmediato antecesor”¹⁴. El decreto 247 de 1957, en el artículo 2, señalaba que “en las elecciones populares que se efectúen para elegir corporaciones públicas hasta el año 1968 inclusive, los puestos correspondientes a cada circunscripción electoral se adjudicarán por mitad a los partidos tradicionales, el conservador y el liberal”. Se hacía entonces imposible participar de las elecciones legislativas, que solían ser la única opción para crear un cambio sin ser liberal o conservador. Esto forzaba a que quienes quisieran participar de estas elecciones se hicieran pasar por conservadores o liberales inscribiéndose por esos partidos, y fue así como el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) pudo participar de las elecciones al Congreso en 1960, 1962 y 1964¹⁵. No existía oportunidad de declararse en oposición para poder participar de las contiendas y esto coartaba la libertad de expresión de quienes querían participar desde una posición que no estuviese ligada al gobierno.

Era contraproducente que el MRL tuviera que vincularse al Partido Liberal porque este nace como un intento de Alfonso López Michelsen de recuperar el discurso liberal que, según él, ese partido había perdido, más aún en el acuerdo por crear la alternancia del poder con el Partido Conservador¹⁶. Consideraba que el Frente Nacional no era capaz de gobernar con la oposición y que debía aprender a hacerlo, además afirmó que era necesario crear un estatuto para la oposición¹⁷ y que “la paridad no era para distribuir por igual el presupuesto entre dos partidos,

13. Daniel Pécaut, “Simbólica Nacional, Liberalismo y Violencias”, en *Colombia 1910-2010*, eds. María Teresa Calderón y Isabela Restrepo (Bogotá: Taurus, 2010), 82.

14. Congreso de la República de Colombia. (18 de septiembre de 1959). Reformatorio de la Constitución Nacional (alternación de los partidos en el poder). [Acto Legislativo 1 de 1959]. DO: 30.051.

15. Javier Duque, “Colombia 1958-1990: dos transiciones con democratización frustrada en un contexto de violencia”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 12, n.º 10 (2017): 115.

16. César Ayala, *Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional: Los orígenes de la Alianza Nacional Popular (Anapo)*. Colombia 1953-1964 (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, 1996), 128.

17. Ayala, *Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional*, 129.

sino entre el gobierno y la oposición”¹⁸. La pretensión de López por garantizar a la oposición un estatuto fue una de las primeras expresiones en las que se compartía la necesidad de otorgar legalidad a práctica opositora.

Los partidos políticos alternativos nunca pudieron dominar o acercarse a ganar unas elecciones presidenciales en el país. Aparte de las elecciones de 1990, solo en 1966 y 1970 obtuvieron votaciones altas, sin embargo, eran candidatos que también eran apoyados por los partidos tradicionales y los votos seguían siendo pocos si se comparan con los del Partido Conservador y Partido Liberal. Es de esta forma que los candidatos por fuera de los partidos tradicionales encontraron alguna estrategia para alcanzar el poder: buscando el apoyo de los tradicionales. Encontraban capital político y votos en los partidos tradicionales, y creaban esa imagen porque las oposiciones eran vistas con malos ojos, desfavoreciéndoles en las urnas¹⁹.

A pesar de no alcanzar un porcentaje significativo de votos y de haber recibido un apoyo de los tradicionales, estas elecciones sí evidenciaron una necesidad por reconocer a la oposición. No haber participado por el Conservador o Liberal demostraba intenciones de desligarse de la política tradicional y de hacer un fuerte contrapeso al gobierno. En las elecciones presidenciales de 1966 y 1970, el partido no tradicional que obtuvo el 24% y 39% fue la Alianza Nacional Popular (ANAPO), que nació como disidencia conservadora en oposición al Frente Nacional, partido que con el apoyo que recibió hizo notar que un porcentaje grande de la población tenía tendencia opositora²⁰. Otra evidencia de la oposición nacional que existía hacia el Frente Nacional fue en las elecciones de representantes, diputados y concejales de 1960, en las que el Partido Liberal alcanzó 1.106.678 votos, mientras que el MRL obtuvo 354.560²¹, es decir, el 25,4% de los votos liberales fueron para la disidencia opositora. También, en las elecciones legislativas de 1962, primera vez que la ANAPO participó en la contienda electoral, los votos a la oposición representaron el 23,2% de los votos totales: 115.587 para la ANAPO y 601.926 para el MRL²².

La creación de la ANAPO y la participación de Rojas Pinilla en la política, quien fue el candidato presidencial de ese partido en 1970, no sentó del todo bien a los partidos tradicionales y a un sector del MRL que “sentían amenazado su espacio en la oposición”²³. Sin embargo, López aprovechó dichas participaciones para alimentar el discurso que expresaba la necesidad de convivir con la oposición, apoyando también las razones de Rojas Pinilla de participar en política, que era rechazar la exclusión de la oposición²⁴. Si bien ambos partidos podrían tener principios y medios distintos,

18. César Ayala, “El origen del MRL (1957-1960) y su conversión en disidencia radical del liberalismo colombiano”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, n.º 22 (1995): 101.

19. Francisco Gutiérrez-Sanín, *¿Lo Que El Viento Se Llevó? Los Partidos Políticos y La Democracia En Colombia 1958-2002* (Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2007).

20. Espinosa, “Abstención Electoral En Colombia. Desafección Política, Violencia Política y Conflicto Armado”, 36.

21. Ayala, “El origen del MRL (1957-1960)”, 120.

22. Ayala, *Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional*, 195, 196.

23. Ayala, *Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional*, 152.

24. Ayala, *Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional*, 153.

coincidían en que debían realizar la política con las bases populares y sectores incapaces de resistir y participar, y en que era necesario hacerle oposición al Frente Nacional²⁵.

El Frente Nacional no fue el único caso donde existió una institucionalización de políticas que limitaran la participación de la oposición. Mientras Rojas Pinilla estaba en el poder, en 1954 se expidió el Acto Legislativo 6 del mismo año que declaraba ilegal al Partido Comunista Colombiano (PCC), perdiendo su personería jurídica e imposibilitando su participación en las futuras elecciones. “Queda prohibida la actividad política del comunismo internacional. La ley reglamentará la manera de hacer efectiva esta prohibición”²⁶. Esta ley fue reglamentada con el Decreto 434 de 1956 que argumentaba que el comunismo atentaba “contra la tradición y las instituciones cristianas y democráticas de la República, y perturba la tranquilidad y el sosiego público”. Así, se declaró que cualquier actividad política comunista conllevaba, entre otras consecuencias, a entre uno y cinco años de prisión, convirtiendo a la oposición en un delito. No había protección a la libertad de expresión declarada por la Constitución.

Uno de los primeros intentos de una institucionalización de la oposición por parte del Estado fueron los “Acuerdos de la Uribe” en 1984, como resultado de las negociaciones entre Belisario Betancur y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Este fue el hito fundacional del partido político Unión Patriótica, que nació como movimiento de oposición que permitía a miembros de las FARC unirse a la vida política²⁷. Sin embargo, esa institucionalidad no fue suficiente para proteger a la oposición que comenzó a ser perseguida: sus miembros eran asesinados y desaparecidos forzosamente al tener una imagen de “portavoces de la insurgencia armada”²⁸. A pesar de haber tenido cierto éxito en las elecciones legislativas de 1986 y municipales en 1988, donde alcanzaron 5 escaños en el congreso²⁹ y contaron con 16 alcaldías y 13 diputados en distintos departamentos³⁰, fueron asesinados sus candidatos presidenciales de 1986 y 1990. Sus dirigentes fueron perseguidos, poniendo fin al movimiento³¹. Esta iniciativa de institucionalización de sectores de oposición dejaba al descubierto no solo que la institucionalidad no era suficiente, sino que eran necesarias garantías de protección por las medidas ilegales usadas para acabar con la oposición. Además, no era una oportunidad de oposición completa porque únicamente apoyó la creación de un partido político, pero seguía sin existir un estatuto de oposición.

25. Ayala, *Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional*, 180-183.

26. Congreso de la República de Colombia (13 de diciembre de 1954). Por el cual se decreta la prohibición del comunismo internacional. [Acto Legislativo 6 de 1954]. DO: 28.649.

27. Iván Cepeda, “Genocidio Político: El Caso de La Unión Patriótica En Colombia”, *Revista CEJIL* 1, n.º 2 (2006): 112.

28. Cepeda, “Genocidio Político”, 112.

29. Georgetown University y Organización de Estados Americanos, “Colombia: 1970-1998 Legislative Elections / Elecciones Legislativas 1970-1998”, *Base de Datos Políticos de las Américas*, https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/legis70_98.html

30. Georgetown University y Organización de Estados Americanos, “Colombia: Percentage of Mayors by Party by Region, 1988-1997 / Porcentaje de Alcaldías Según Partido por Región, 1988-1997”, *Base de Datos Políticos de las Américas*, https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/muni88_97.html

31. Fundación Konrad Adenauer, *La oposición en Colombia: reglas claras para ideas contrarias*, en *Papers* n.º 33 (2017), 15-17.

De forma simbólica, la primera vez que se reconoció que la oposición era necesaria para el fortalecimiento de la democracia fue con el gobierno de Virgilio Barco. Esto se limitaba a permitirles la participación política por medio de garantías de oposición, pero eran excluidos del gobierno³². Ya se iba materializando una idea de oposición política normativa y parecía que iban a existir más opciones de oposición sistémica en Colombia.

Es importante mencionar que el ejercicio de la oposición no se realiza únicamente de forma institucional y partidista, como lo hicieron el MRL y la ANAPO, sino que también se puede realizar desde el ejercicio social. Mauricio Archila identifica los siguientes actores sociales que participaron en protestas entre 1958 y 1990: asalariados, cívicos, campesinos, estudiantes, empresarios, trabajadores independientes, mujeres, indígenas y presos³³. Tantas fueron las protestas que el promedio de estas entre esos años estuvo en 302 por año, casi una por día, con períodos en los que llegaba a haber en promedio más de una por día. Entre los motivos de estas protestas, Archila identifica: por tierra o vivienda, laborales, violación a pactos, servicios públicos, políticas, derechos, autoridades, servicios sociales, de solidaridad y otros³⁴.

3. La oposición política desde la Constitución Política de Colombia de 1991

Llegaría, al fin, el primer avance de fondo para el reconocimiento de la oposición política en el país: la Constitución Política de Colombia de 1991. Se conformó una Asamblea Nacional Constituyente con la participación de muchas alas ideológicas, incluida la participación de exmiembros de la recientemente desmovilizada organización guerrillera Movimiento 19 de Abril (M-19). La nueva Constitución significó una apertura al multipartidismo y a la existencia de garantías jurídicas a opositores. Esta reconoció el ejercicio de la oposición y le otorgó derechos que fueron consagrados en el artículo 112:

Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, salvo las restricciones legales, se les garantizan los siguientes derechos: de acceso a la información y a la documentación oficiales; de uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, y de participación en los organismos electorales.

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

Una ley estatutaria regulará íntegramente la materia.³⁵

32. Londoño, *Oposición Política en Colombia*, 75.

33. Mauricio Archila, *Idas y venidas, vueltas y revueltas: protesta social en Colombia, 1958-1990* (Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2003), 131, 181, 182.

34. Archila, *Idas y venidas, vueltas y revueltas*, 222.

35. Constitución Política de Colombia [C.P.] (1991) Artículo 112 [Título IV]. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Este artículo sería modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003, en su artículo 5, donde ya no solo se reconocía el ejercicio desde la función crítica sino también declararse opositores:

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.³⁶

Este artículo recibió otra modificación en 2015 por medio del Acto Legislativo 02 de 2015, donde se le añade que los segundos candidatos con mayor cantidad de votos en las elecciones presidenciales, de gobernadores, alcaldes distritales y alcaldes municipales recibirían un puesto en el Senado, Asamblea Departamental, Concejo Distrital y Concejo Municipal, respectivamente, y un escaño en la Cámara de Representantes para la fórmula vicepresidencial del segundo candidato presidencial con mayor cantidad de votos. Los beneficios de ser oposición ya se sentían más marcados en el país y se crearon más incentivos para oponerse sistémicamente, porque se buscó la protección y mejores oportunidades de ser críticos frente a los gobiernos. La primera fórmula presidencial en Colombia que gozó de este beneficio fue la compuesta por el candidato Gustavo Petro y su fórmula vicepresidencial Ángela María Robledo, quienes ocuparon un puesto en el Senado de la República y la Cámara de Representantes respectivamente gracias a que obtuvieron la segunda mayor cantidad de votos en las elecciones presidenciales de Colombia en 2018.

Gracias al Acto Legislativo 01 de 2003, que permitía a los partidos y movimientos declararse en oposición, es posible ver la tendencia a declararse como tal desde las elecciones presidenciales y legislativas de 2002. Raquel Sarria y Andrés Felipe Agudelo³⁷ obtuvieron información de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Misión de Observación Electoral donde recopilan cuántas curules de oposición y de gobierno hubo en el congreso durante los períodos presidenciales de 2002, 2006, 2010 y 2014. Los datos muestran que en el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez hubo 12 curules del Senado y 6 de la Cámara de Representantes que se declararon en oposición, dando un total de 18 congresistas en oposición. Dichas curules en oposición estaban repartidas entre 11 partidos y movimientos. Para su segundo período presidencial, entre 2006 y 2010, la cantidad de partidos se redujo solo a dos, que eran el Partido Liberal y el Polo Democrático Alternativo, sin embargo, aumentaron la cantidad de congresistas en oposición en el Congreso, con 70: 28 senadores y 42 representantes a la Cámara. Luego, para 2010, con la victoria de Juan Manuel

36. Congreso de la República de Colombia (3 de julio de 2003). Por el cual se decreta la prohibición del comunismo internacional. [Acto Legislativo 01 de 2003]. DO: 45.237.

37. Andrés F. Agudelo y Raquel Sarria, "Reelección presidencial y oposición legislativa en Colombia 2002-2014 ¿Suman Todos, Pierden Muchos?", *Izquierdas*, n.º 48 (2018): 115-116, <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492019000400106>.

Santos, las curules en oposición fueron 13 en el Senado y 8 en la Cámara, para un total de 21 congresistas, en los partidos Polo Democrático Alternativo y el Partido Verde. Por último, en el segundo período de Santos, el Partido Verde pasó a ser un partido de gobierno, el Polo se mantuvo en oposición y a este se le añadió el Centro Democrático³⁸, liderado por el expresidente Uribe. Además, este último partido nació en 2013 en el marco de la oposición de Álvaro Uribe al proceso de negociación de paz que mantenía el gobierno de Santos con las FARC, buscando también impedir su reelección³⁹, acarreado además una gran fuerza electoral que le alcanzó para que su candidato en las elecciones de 2014, Óscar Iván Zuluaga, fuese el más votado en primera vuelta, pero no le alcanzaría en segunda para ganarle la reelección a Santos. Esta fuerte oposición del Centro Democrático al gobierno de Santos permitió también reconocer y entender que no toda oposición está asociada siempre a las tendencias de izquierda.

La ampliación del campo de la oposición en la Constitución de 1991 también se refleja en otras elecciones como las alcaldías municipales que pasaron a elegirse por voto popular desde 1988, con reformas políticas de elección de mandatarios que finalmente se consolidaron con la Constitución. Estas acciones ampliarían la descentralización del Estado y así limitar la concentración de poder que el ejecutivo podía ejercer al ya no tener la facultad de elegir los gobernadores, quienes luego elegían a los alcaldes municipales. Como consecuencia, los partidos políticos alternativos, conocidos también como terceras fuerzas, ahora tenían la posibilidad de llegar a los poderes locales, lo cual era un avance significativo para los sectores opositores. Miguel García Sánchez encontró que, en un primer momento, desde las primeras elecciones populares para alcaldías en 1988 hasta las de 1997, 532 municipios de 1050 que existían en ese entonces tuvieron al menos un período administrado por un alcalde perteneciente a un partido alternativo, y 228 de estos municipios lo tuvieron por más de un período⁴⁰. Es decir, el 50,6% de los municipios entre 1988 y 1997 tuvo al menos un período con un alcalde de una tercera fuerza, y el 21,7% por más de un período. La tendencia a elegir partidos distintos a los dos tradicionales ha ido al alza. Podemos compararlo más recientemente con las elecciones a alcaldías del 2019, en el que los partidos tradicionales tuvieron alcaldes electos en solo el 19,65% de los municipios, es decir, en 216 de 1099⁴¹.

Todos estos eventos crearon un panorama positivo para Colombia en materia de las garantías y participación de la oposición, sin embargo, seguía sin existir una ley estatutaria que la reglamentara. El Estado seguía debiendo un estatuto de la oposición que tenía pendiente desde 1991.

38. Agudelo y Sarria, "Reelección presidencial y oposición legislativa", 113.

39. Rodrigo Losada y Nicolás Liendo, "El partido Centro Democrático" en Colombia: razones de su surgimiento y éxito", *Análisis Político*, n.º 87 (2016): 44, 45.

40. Miguel García Sánchez, "Elección popular de alcaldes. El sistema de partidos en el ámbito municipal. 1988-1997", *Análisis Político*, n.º 41 (2000): 89.

41. Misión de Observación Electoral, "Votación alcaldías por partido y municipio", *Datos Electorales de Colombia*, <https://www.datoselectorales.org/datos-y-resultados-electorales/>

4. Proyectos de Ley Estatutaria antes de 2018

Desde la promulgación de la Constitución de 1991, existieron 12 proyectos de Ley que pasaron por el Congreso para conformar un Estatuto de la Oposición, pero solo el último fue aprobado. Los diez primeros de esos proyectos fueron solo en los primeros 7 años desde la Constitución, el otro en 2008 y el último en 2018. Londoño⁴² hace un análisis comparativo entre lo que proponían los proyectos de ley antes del 2018 y concluye los siguientes puntos:

Sobre la definición de la oposición: según el proyecto, era definido como una función o una actividad crítica y de fiscalización al gobierno, o como un derecho de disentir. Para esto, el único proyecto que lo establecía como un derecho era el proyecto de Ley 114 de 2008⁴³.

Sobre los beneficiarios: el común de todos los proyectos era que para declararse en oposición era necesario no participar en el gobierno. En lo que sí se diferencian es en el hecho de que una parte proponía que fuesen los partidos y movimientos que estuviesen representados en el congreso y la otra parte aquellos partidos y movimientos que tuviesen personería jurídica, sin que fuese necesario tener un puesto en el congreso. Estos últimos fueron todos los proyectos desde el proyecto de Ley 118 de 1995 en adelante, exceptuando los proyectos de Ley 002 de 1996 y 012 de 1997 que solo mencionan partidos y movimientos políticos que no hagan parte del gobierno, pero no son más específicos⁴⁴.

Sobre los derechos y garantías: en los distintos proyectos se contemplan el derecho a la información, al uso de los medios de comunicación del Estado; a la participación de los organismos estatales; derechos de participación; de consulta previa, de colaboración y de consulta legislativa; a réplica; a la participación en los organismos electorales; derechos parlamentarios y sobre los derechos de oposición a nivel regional y local.

El derecho a la información está estipulado en todos los proyectos excepto el de Ley 103 de 1995⁴⁵. El derecho al uso de medios de comunicación social del Estado se encuentra en cada uno de los proyectos y todos establecen que debe ser proporcional al número de curules obtenidas en las últimas elecciones legislativas⁴⁶. Esto va en concordancia con el artículo 112 de la Constitución que dice que este uso debe ser “de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores”⁴⁷. Todos los proyectos consideran el derecho a la participación de los organismos estatales, sin embargo, son establecidos en distintas instituciones estatales y distintas formas de participar como oposición⁴⁸. Los proyectos de Ley 44 de 1992 y 60 de 1997 son los únicos donde se hace alusión al derecho de participación. Londoño afirma que

42. Londoño, *Oposición Política en Colombia*, 111-131.

43. Londoño, *Oposición Política en Colombia*, 132.

44. Londoño, *Oposición Política en Colombia*, 133.

45. Londoño, *Oposición Política en Colombia*, 134.

46. Londoño, *Oposición Política en Colombia*, 135.

47. Constitución Política de Colombia [C.P.] (1991) Artículo 112 [Título IV]. 7 de julio de 1991 (Colombia).

48. Londoño, *Oposición Política en Colombia*, 136.

“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”⁴⁹. Sobre los derechos de consulta previa, de colaboración y de consulta legislativa, los únicos que lo estipulan son los proyectos de Ley 44 de 1992, 94 de 1995 y el 02 de 1996⁵⁰. Con mayor y menor especificidad y de una u otra forma, todos los proyectos tienen en cuenta el derecho a la réplica excepto el proyecto 103 de 1995 y 114 de 2008⁵¹. El derecho a la participación en los organismos electorales se encuentra en todos los proyectos de ley, pero, de nuevo, unos son más específicos que otros. Los derechos parlamentarios no se encuentran en el Proyecto de ley 014 de 1998. Y, por último, el derecho a la oposición a nivel local y regional se encuentra en todos los proyectos.

Tabla 1. Derechos y Garantías en cada proyecto de ley regulatorio del estatuto de oposición presentado en el congreso hasta 2018

Proyecto	a la información	uso de medios de comunicación social del Estado	participación de los organismos estatales	participación	Consulta previa y Derecho de Colaboración y Consulta Legislativa	de réplica	Participación en los organismos electorales	parlamentarios	Oposición a nivel local y regional
Ley 44 de 1992	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Ley 94 de 1995	x	x	x		x	x	x	x	x
Ley 103 de 1995		x	x				x	x	x
Ley 118 de 1995	x	x	x			x	x	x	x
Ley 105 de 1995	x	x	x			x	x	x	x
Ley 002 de 1996	x	x	x		x	x	x	x	x
Ley 037 de 1996	x	x	x			x	x	x	x
Ley 060 de 1997	x	x	x	x		x	x	x	x
Ley 012 de 1997	x	x	x			x	x	x	x
Ley 014 de 1998	x	x	x			x	x		x
Ley 114 de 2008	x	x	x				x	x	x

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de: Londoño, *Oposición Política en Colombia*.

49. Londoño, *Oposición Política en Colombia*, 137.

50. Londoño, *Oposición Política en Colombia*, 137.

51. Londoño, *Oposición Política en Colombia*, 138.

5. Estatuto de Oposición, Ley Estatutaria 1909 de 2018

Finalmente, luego de muchos años sin un proyecto de ley para la regulación de la oposición en Colombia, el tema fue puesto de nuevo en discusión en el 2016 como una condición para la firma de los Acuerdos de la Habana entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC. La decisión hace parte del punto 2.1.1.1. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y establece lo siguiente:

El ejercicio de la oposición política es pieza fundamental para la construcción de una democracia amplia, la paz con justicia social y la reconciliación nacional, aún más luego de la firma de un Acuerdo Final que abrirá espacios para que surjan nuevos partidos y movimientos políticos que requerirán garantías plenas para el ejercicio de la política. Con el fin de avanzar en el cumplimiento de la obligación constitucional (Artículo 112) de reglamentar íntegramente los derechos de los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición al Gobierno, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, serán convocados en una Comisión para definir los lineamientos del estatuto de garantías para los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición.⁵²

Esto se materializó en la Ley 1909 de 2018 “por medio de la cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”, presentado por Guillermo Abel Rivera Flórez, Ministro del Interior, en el mismo año. El artículo 4 menciona que “la oposición política permite proponer alternativas políticas, disentir, criticar, fiscalizar y ejercer libremente el control político a la gestión de gobierno, mediante los instrumentos señalados en el presente Estatuto, sin perjuicio de los derechos consagrados en otras leyes”⁵³. Con esta ley se hace obligatoria la declaración política, donde los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, tanto nacional como regionales y locales, a declararse en oposición, independientes o de gobierno (art. 6). Comenzó entonces a existir una legislación reguladora que reconociera la legitimidad y el derecho fundamental a la oposición (art. 5) y que estableciera garantías y derechos a poner en marcha.

En el capítulo II de la Ley se declaran los derechos de la oposición. El primero es la financiación adicional para el ejercicio de la oposición (art. 12) y establece para los partidos y movimientos políticos declarados en oposición una adición del 5% de los gastos de su funcionamiento, siendo distribuido de forma proporcional.

Como en los anteriores proyectos de ley para la reglamentación de la oposición, este también contiene derecho al acceso a los medios de comunicación social del Estado y también “los que hacen uso del espectro electromagnético” (art. 13). Este es efectivo otorgando mínimo 30 minutos al mes durante las franjas de mayor sintonía. Para repartir estos tiempos, la mitad es repartido en partes

52. Gobierno de Colombia y FARC-EP, *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Jurisdicción Especial para la Paz, 2016), https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYAO

53. Congreso de la República de Colombia. (9 de julio de 2018). Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes. [Ley 1909 de 2018]. DO: 50.649.

iguales para cada movimiento y la otra mitad es repartida en función a la representación que se tenga en el Congreso, Asambleas departamentales y Concejos. Para la oposición al gobierno nacional se prestan medios de comunicación de cobertura nacional, mientras que para las demás oposiciones se prestan medios que funcionen en proporción al alcance que tienen a nivel regional o local.

Las organizaciones opositoras cuentan con un espacio de 20 minutos para hacer observaciones a las declaraciones del Presidente de la República cuando este haga las instalaciones de las sesiones del Congreso (art. 14). Adicional a ello, tienen tres veces al año la oportunidad de controvertir alocuciones oficiales del presidente en las 48 horas siguientes a que este lo haga, con el mismo tiempo y horario usado anteriormente (art. 15). En ambos escenarios se hace en los mismos medios que fueron usados por el presidente. Las organizaciones opositoras también podrán acceder a información y documentación oficial (art. 16). También relacionado a los medios de comunicación, la oposición tiene derecho a participar en los programas de radio y televisión, publicaciones escritas y herramientas de comunicación a cargo del Congreso, asambleas departamentales o Concejo, según corresponda (art. 21).

En el artículo 2 se define el derecho a la réplica como aquel “que le asiste a las organizaciones políticas declaradas en oposición a responder y controvertir declaraciones que sean susceptibles de afectarlas por tergiversaciones graves y evidentes”. En todos los casos en los que una organización política quiera hacer uso de este derecho, este debe ser garantizado con medios de difusión proporcionales a los que se usaron para hacer las declaraciones previas, y que estos medios sean mínimos de gran alcance (art. 17). El derecho puede usarse con declaraciones expresadas por el “Presidente de la República, ministros, gobernadores, alcaldes, secretarios de despacho, directores o gerentes de entidades descentralizadas y por cualquier otro alto funcionario oficial” (art. 17).

Se declara también la existencia de participación de la oposición en las mesas directivas de plenarios de corporaciones públicas de elección popular, es decir, congreso, asambleas departamentales y concejos. La alternancia debe ser entre hombres y mujeres de forma sucesiva y un partido o movimiento no podrá volver a ocupar un lugar hasta que las demás organizaciones lo hagan, excepto si existe un acuerdo para ello (art. 18). Además, en las sesiones plenarias y comisiones permanentes, el vocero de las bancadas podrá determinar la orden del día tres veces en todo lo que dure la legislatura del congreso, y una para las sesiones ordinarias de los colegiados departamentales y locales (art. 19). Esto es de suma importancia porque la regla es que el plan del día sea organizado por la mayoría del Congreso, que usualmente no suele ser la oposición como vimos en la tendencia encontrada por Sarria y Agudelo sobre la oposición en el congreso entre 2002 y 2018. Así, las intervenciones podían alargarse, permitiendo que no exista tiempo para discusión de ciertos temas con los que no se está a favor y que terminan por retrasar los proyectos de ley.

Ese orden también podrá verse en otros espacios, como en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. La selección de personas integrantes en la comisión asesora deberá contar con al menos un principal y un suplente que haga parte de la oposición, y deben ser personas propuestas por la oposición. La elección del principal y suplente siempre debe ser alternada entre hombres y mujeres.

Los Planes de Desarrollo de todos los niveles deben ser públicos, igual que cualquier cambio que reciban. La ciudadanía debe recibir audiencias públicas por parte de los entes colegiados para que estos puedan conocer los proyectos de inversión y realizar propuestas de priorización de inversión. Antes de acabar un año del período constitucional, el presidente, gobernadores y alcaldes deben presentar un informe de cumplimiento de lo establecido en los Planes de Desarrollo y de cómo está haciéndose la inversión para ser debatido en los entes colegiados antes de pasados los treinta días de ser presentado el informe (art. 22).

Como fue mencionado antes en este trabajo, los candidatos que obtengan la segunda mayor votación harán parte del Senado, asambleas departamentales, concejos distritales y concejos municipales, para quienes hubiesen aspirado a la presidencia, gobernaciones, alcaldías distritales y alcaldías locales respectivamente. También existe una curul en la Cámara de Representantes para la fórmula vicepresidencial del aspirante a la presidencia que ocupe el asiento en el Senado (art. 24 & 25).

Muchos de estos derechos, sin que fueran regulados, tenían un esbozo en el artículo 112 de la constitución, pero no existían antes mecanismos de protección de los derechos de la oposición, por eso la introducción del capítulo IV en los Estatutos de la Oposición fue una novedad. Estos mecanismos son de acción de carácter especial ante el Consejo Nacional Electoral (CNE), quien, como establece el apartado “g” del artículo 28 de la Ley, “está facultada para tomar todas las medidas necesarias para el restablecimiento del derecho vulnerado, incluida la adopción de medidas cautelares”. El CNE deberá comunicar a las partes y puede imponer multas entre los 10 y 1000 salarios mínimos legales vigentes.

Y como tanto era pedido, debido a los hechos violentos donde fueron asesinados sistemáticamente personas pertenecientes a la oposición, como en el caso de la UP, el artículo 30 de la Ley establece que el gobierno nacional debe “estructurar programas de protección y seguridad con enfoque diferencial y de género para los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición”.

La formulación del estatuto permitió que en 2018 los partidos y movimientos políticos con personería jurídica hicieran declaración política para expresar sus posiciones frente al reciente gobierno de Iván Duque. Se declararon como organización de gobierno: Partido Centro Democrático, Partido Conservador, Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA), Partido Colombia Justa y Libres y Partido Social de Unidad Nacional. Se declararon independientes el Partido Liberal, Partido Cambio Radical, Partido Colombia Renaciente, Partido Alianza Social Independiente (ASI) y Partido Autoridades Indígenas de Colombia (AICO). Por último, se declararon en oposición Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), Partido Alianza Verde, Partido Polo Democrático Alternativo, Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) y Partido Unión Patriótica (UP).

Tabla 2. Representación en el congreso de los partidos y movimientos declarados de gobierno

Organizaciones de gobierno	Escaños en el Senado	Escaños en la Cámara	Total
Partido Centro Democrático	19	32	51
Partido Conservador	14	21	35
Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA)	3	1	4
Partido Colombia Justa y Libres	3	1	4
Partido Social de Unidad Nacional	14	25	39
Total	53	80	133

Fuente: Elaboración propia con datos de la Procuraduría General de la Nación.

Tabla 3. Representación en el congreso de los partidos y movimientos declarados independientes

Organizaciones Independientes	Escaños en el Senado	Escaños en la Cámara	Total
Partido Liberal	14	35	49
Partido Cambio Radical	16	30	46
Partido Colombia Renaciente	0	0	0
Partido Alianza Social Independiente (ASI)	0	0	0
Partido Autoridades Indígenas de Colombia (AICO)	1	0	1
Total	31	65	96

Nota: La Lista de la Decencia es una coalición política que compitió en las elecciones legislativas e incluía al Partido Alianza Social Independiente, Movimiento Alternativo Indígena y Social, Colombia Humana, Unión Patriótica y Todos Somos Colombia. Dicha lista obtuvo escaños en el congreso, pero al no ser una organización con personería jurídica no están incluidos en la lista. Fuente: Elaboración propia con datos de la Procuraduría General de la Nación.

Tabla 4. Representación en el congreso de los partidos y movimientos declarados en oposición

Organizaciones de Oposición	Escaños en el Senado	Escaños en la Cámara	Total
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC)	5	5	10
Partido Alianza Verde	9	9	18
Partido Polo Democrático Alternativo	5	2	7
Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS)	1	2	3
Partido Unión Patriótica (UP)	0	0	0
Total	20	18	38

Nota: La Lista de la Decencia es una coalición política que compitió en las elecciones legislativas e incluía al Partido Alianza Social Independiente, Movimiento Alternativo Indígena y Social, Colombia Humana, Unión Patriótica y Todos Somos Colombia. Dicha lista obtuvo escaños en el congreso, pero al no ser una organización con personería jurídica no están incluidos en la lista. Fuente: Elaboración propia con datos de la Procuraduría General de la Nación.

Si bien ya existía un estatuto para la oposición y desde entonces era posible declararse en oposición y tener beneficios legales, esto no garantiza totalmente su implementación efectiva. Edinson Castro realiza un balance de la aplicación y vulneración que tuvieron los derechos declarados en el estatuto de la oposición en las dos primeras legislaturas del primer período constitucional en el Congreso que podía gozar de la aplicación del estatuto, es decir, entre el 20 de julio del 2018 y el 20 de junio del 2020. Castro realiza el balance a partir de los informes dados por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la representante por la coalición Lista de la Decencia María José Pizarro y la Misión de Observación Electoral. Este divide los derechos en tres grados de vulneración: nulo, medio y alto.

En nulo grado de vulneración encuentra el artículo 18, que garantiza la participación de la oposición en al menos una mesa directiva, y el artículo 21, que garantiza la participación en los programas de radio y televisión, publicaciones escritas y herramientas de comunicación a cargo del Congreso⁵⁴.

En medio grado de vulneración encontró, en primer lugar, el artículo 24, este debe garantizar que la segunda votación más alta en elecciones presidenciales tenga una curul en el Senado y en la Cámara de Representantes, cuando la Sección Quinta del Consejo de Estado anuló la resolución en la que el CNE la declaró como representante a la cámara por supuesta doble militancia, decisión que luego fue revocada por la Sección Segunda del mismo Consejo de Estado⁵⁵. Un segundo artículo que tuvo una vulneración media fue el 19, establece que quien tenga la vocería de la bancada opositora pueda determinar la orden del día tres veces por legislatura del congreso⁵⁶. El tercer artículo que señala Castro es el 16, sobre el derecho de acceso a la información y documentación oficial, en el que “se han presentado una serie de dificultades en los tiempos de respuesta y en ocasiones la información suministrada es incompleta o de baja calidad”⁵⁷. Sobre el derecho al acceso a medios de comunicación en alocuciones presidenciales y el derecho a la réplica, si bien se han usado, han existido confusiones y que no es muy claro cuándo se realizaba una y cuándo la otra⁵⁸ y en ocasiones las intervenciones en medios de comunicación no siempre se ejecutan de forma adecuada⁵⁹. Un cuarto artículo vulnerado medianamente es el 22, establece que el presidente debe presentar un informe de cumplimiento del Plan de Desarrollo y ejecución del presupuesto, afirmando que para dichas legislaturas el presidente Iván Duque no había cumplido con tales obligaciones. El último derecho y artículo mencionado y vulnerado medianamente es el 12, sobre la

54. Edinson Castro Becerra, “El estatuto de la oposición política y su aplicación en las dos primeras legislaturas del cuatrienio 2018-2022 en el congreso de la República de Colombia” (tesis de maestría en Derecho Constitucional, Universidad Externado de Colombia, 2021), 42, 43.

55. Castro Becerra, “El estatuto de la oposición política y su aplicación”, 44.

56. Castro Becerra, “El estatuto de la oposición política y su aplicación”, 45, 46.

57. Castro Becerra, “El estatuto de la oposición política y su aplicación”, 46.

58. Castro Becerra, “El estatuto de la oposición política y su aplicación”, 46-49.

59. Castro Becerra, “El estatuto de la oposición política y su aplicación”, 50.

financiación adicional para el ejercicio de la oposición, considerando que los recursos no fueron desembolsados en un tiempo idóneo, dificultando la ejecución de actividades de la oposición⁶⁰.

Por último, entre los artículos y derechos con alto grado de vulneración menciona los siguientes. En primer lugar, el artículo 20, que establece selección de personas integrantes en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores debe contar con al menos un principal y un suplente que haga parte de la oposición, que sean personas propuestas por la misma oposición y alternada entre mujeres y hombres, sin embargo, solo existió un único integrante de la bancada de oposición participando en la comisión, vulnerando también la condición de alternar con una senadora⁶¹. Un segundo artículo con alto grado de vulneración es el 13, que también contempla el acceso a los medios de comunicación social del Estado y “los que hacen uso del espectro electromagnético”, dado que “el CNE no había asignado los espacios adicionales en medios de comunicación para las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno Nacional, porque no contaba con la asignación presupuestal para implementar esta medida”⁶².

Conclusión

El recuento histórico del significado de oposición política en el país permite entender que la exclusión de los espacios de discusión de la oposición en Colombia, y en varias ocasiones una reglamentación “anti-opositora”, fue un factor que intensificó la violencia constante, de la cual hoy siguen existiendo represalias, y también una de las razones por la que no pudo existir un cambio partidista durante muchos años hasta finales del siglo XX con la elaboración de la Constitución de 1991.

Hasta entonces, los sectores que podían ejercer oposición sistémica con posibilidades de llegar al poder eran exclusivamente el Partido Conservador y el Partido Liberal, dada la exclusión y obstáculos que imponía el Estado sobre otros sectores, que debían limitarse a una oposición crítica, como lo hicieron los movimientos sociales, o dando mensajes de oposición, pero participando en las contiendas electorales como vertientes de los partidos tradicionales, lo que sucedió con el MRL y la ANAPO durante el Frente Nacional. Llegaron a suceder eventos de violencia por el ejercicio de la oposición, como es el caso de la oposición antisistémica de grupos guerrilleros como las FARC, o el exterminio de la UP.

El ambiente que creó la Constitución de 1991 prometía mejorar las condiciones para la oposición. Consagrado en los artículos 40 y 112 empezó el recorrido hacia un cambio del imaginario normativo que antes no reconocía el ejercicio de la oposición en el país. Sin embargo, este fue un proceso lento e ineficiente que solo se resolvió con la firma de los Acuerdos de Paz entre el gobierno y las FARC en 2016 y que permitió que dos años después entrara en vigor la Ley 1909, por medio de la cual se

60. Castro Becerra, “El estatuto de la oposición política y su aplicación”, 51-53.

61. Castro Becerra, “El estatuto de la oposición política y su aplicación”, 53, 54.

62. Castro Becerra, “El estatuto de la oposición política y su aplicación”, 54.

adopta el Estatuto de la Oposición Política y Algunos Derechos a las Organizaciones Políticas Independientes. Este hecho fue un gran avance en la apertura de un país más democrático.

A pesar de que el estatuto de oposición significa un gran progreso, las dos primeras legislaturas que vivieron la existencia de este permiten ver que su implementación sigue siendo un reto y que el Estado debe actuar de buena fe y atender los descuidos que han obstaculizado el goce efectivo del estatuto, que hasta 2020 se puede calificar como regular.

Referencias

- Agudelo, Andrés F. y Sarria, Raquel. "Reelección Presidencial y Oposición Legislativa En Colombia 2002-2014 ¿Suman Todos, Pierden Muchos?". *Izquierdas*, n.º 48 (2018): 106-125. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492019000400106>
- Ayala, César. "El origen del MRL (1957-1960) y su conversión en disidencia radical del liberalismo colombiano". *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, n.º 22 (1995): 95-121.
- Ayala, César. *Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional: Los orígenes de la Alianza Nacional Popular (Anapo). Colombia 1953-1964*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá Facultad de Ciencias Humanas Departamento de Historia, 1996.
- Castro Becerra, Edinson. "El estatuto de la oposición política y su aplicación en las dos primeras legislaturas del cuatrenio 2018-2022 en el congreso de la República de Colombia". Tesis de maestría en Derecho Constitucional, Universidad Externado de Colombia, 2021.
- Cepeda, Iván. "Genocidio Político: El Caso de La Unión Patriótica En Colombia". *Revista CEJIL* 1, n.º 2 (2006): 101-112.
- Congreso de la República de Colombia. (9 de julio de 2018). Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes. [Ley 1909 de 2018]. DO: 50.649.
- Congreso de la República de Colombia. (13 de diciembre de 1954). Por el cual se decreta la prohibición del comunismo internacional. [Acto Legislativo 6 de 1954]. DO: 28.649.
- Congreso de la República de Colombia. (18 de septiembre de 1959). Reformatorio de la Constitución Nacional (alternación de los partidos en el poder). [Acto Legislativo 1 de 1959]. DO: 30.051.
- 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. (3 de julio de 2003). Por el cual se decreta la prohibición del comunismo internacional. [Acto Legislativo 01 de 2003]. DO: 45.237.
- Congreso de la República de Colombia. (1 de julio de 2015). Por el cual se decreta la prohibición del comunismo internacional. [Acto Legislativo 02 de 2015]. DO: 49.560.
- Constitución Política de Colombia [C.P.] (1886). 5 de agosto de 1886 [Derogada] (Colombia).
- Constitución Política de Colombia [C.P.] (1991) Artículo 40 [Título II]. 7 de julio de 1991 (Colombia).

- Constitución Política de Colombia [C.P.] (1991) Artículo 112 [Título IV] [Modificado por el art. 5°, Acto Legislativo 01 de 2003]. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena de la Corte. (3 de marzo de 1994). Sentencia C-089-94. [M.P: Cifuentes, E.].
- Dahl, Robert A. (1965). "Reflections on Opposition in Western Democracies." *Government and Opposition* 1, n.º 1 (1965): 7-24. <http://www.jstor.org/stable/44482804>.
- Dahl, Robert A. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- Duque, Javier. "Colombia 1958-1990: dos transiciones con democratización frustrada en un contexto de violencia". *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 12, n.º 10 (2017): 103-141.
- Espinosa, Ana Patricia. "Abstención Electoral En Colombia. Desafección Política, Violencia Política y Conflicto Armado". Tesis de maestría en Análisis Político, Universidad Complutense de Madrid, 2013.
- Fundación Konrad Adenauer. *La oposición en Colombia: reglas claras para ideas contrarias*, en Papers No. 33 (2017). https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=ba010674-1bf7-9bbe-95eb-1b0e0a8eb103&groupId=287914
- García Sánchez, Miguel. "Elección popular de alcaldes. El sistema de partidos en el ámbito municipal. 1988-1997". *Análisis Político*, n.º 41 (2000): 84-98.
- Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Colombia: Elecciones Presidenciales de 1826 a 1990. *Base de Datos Políticos de las Américas*. https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres1826_1990.html
- Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Colombia: 1970-1998 Legislative Elections / Elecciones Legislativas 1970-1998. *Base de Datos Políticos de las Américas*. https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/legis70_98.html
- Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Colombia: Percentage of Mayors by Party by Region, 1988-1997 / Porcentaje de Alcaldías Según Partido por Región, 1988-1997. *Base de Datos Políticos de las Américas*. https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/muni88_97.html
- Gobierno de Colombia y FARC-EP. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Jurisdicción Especial para la Paz, 2016. https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=OfpYAO
- Gutiérrez-Sanín, Francisco. *¿Lo Que El Viento Se Llevó? Los Partidos Políticos y La Democracia En Colombia 1958-2002*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2007.
- Londoño, Juan F. *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. ISBN 978-958-59252-1-2.
- Losada, Rodrigo, y Liendo, Nicolás. "El partido "Centro Democrático" en Colombia: razones de su surgimiento y éxito". *Análisis Político*, n.º 87 (2016): 41-59.
- Medina, Medófilo. "Obispos, curas y elecciones 1929-1930". *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, n.º 18-19 (1991): 185-204.

- Misión de Observación Electoral. “Votación alcaldías por partido y municipio”. *Datos Electorales de Colombia*. <https://www.datoselectorales.org/datos-y-resultados-electorales/>
- Pécaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana 1968-1988*. Bogotá: Siglo XXI Editores, 1988.
- Pizarro Leongómez, Eduardo, comp. “Una Lectura Múltiple y Pluralista de La Historia.” *Contribución Al Entendimiento Del Conflicto Armado En Colombia*, 2015, 3-94.
- Procuraduría General de la Nación. *Cumplimiento Ley 1909 de 2018 – Estatuto de la Oposición*. Procuraduría General de la Nación, 2019. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20Informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20Estatuto%20de%20la%20Oposicion%20octubre%20de%202019\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20Informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20Estatuto%20de%20la%20Oposicion%20octubre%20de%202019(1).pdf)
- Registraduría Nacional del Estado Civil. “¿Quiénes somos?”. <https://www.registraduria.gov.co/-Quienes-somos-.html#:~:text=El%20Registrador%20Nacional%20de%20Estado,que%20le%20asigna%20la%20ley>
- Sartori, Giovanni. *Teoría de los partidos y el caso Italiano*. Milán: SugarCo, 1982.