ACUERDO DE PAZ Y OPOSICIÓN POLÍTICA EN COLOMBIA

Gabriel Becerra Yáñez

Doctorando en Estudios Sociales de América Latina, Máster en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Especialista en Derecho Público, Docente investigador del CIFAD - Centro de Investigaciones jurídicas, políticas y sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad Cooperativa. Bogotá, Colombia. Correo-e: gabriel.becerray@campusucc.edu.co

Resumen

El presente texto aborda el tema de la oposición política como uno de los pilares del segundo punto de la agenda de negociaciones entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional, denominado “Apertura democrática para la paz”. En primer lugar se presenta un marco conceptual sobre la oposición política y su importancia para un sistema democrático. En segundo lugar, se identifica algunos antecedentes sobre el ejercicio de la oposición en Colombia y, finalmente, se presenta un análisis de los contenidos principales del recientemente aprobado Estatuto de la Oposición y algunas conclusiones generales. Metodológicamente se priorizó la revisión documental de referentes conceptuales, los proyectos de ley existentes sobre el estatuto de la oposición, así como documentos con las posturas oficiales de sectores políticos, y la sistematización del proceso de discusión realizado en la mesa de partidos y movimientos políticos durante el segundo semestre del año 2016.

Con este primer texto sobre un tema específico, se busca seguir profundizando desde el grupo de investigaciones - CIFAD en el campo de las reformas políticas necesarias para una paz estable y duradera en Colombia.

Palabras Clave: Acuerdo de paz, Reformas Políticas, Oposición Política, Estatuto de la Oposición.

Introducción

Entre la diversidad de causas y explicaciones sobre las dificultades de la democracia colombiana, que incluyen la baja participación ciudadana, la debilidad de sus instituciones electorales, la desorganización de los partidos, la cuestionada financiación de la política, el papel de los medios de comunicación, entre otros temas polémicos¹, el presente texto se dedica específicamente al tema de la oposición política, sus características, antecedentes y derechos previstos en el estatuto de la oposición aprobado en cumplimiento del Acuerdo de Paz.

Garantizar los derechos a la oposición representa fortalecer los cimientos de una paz que esta por construir y que se propone sea estable y duradera. Así se consigna tanto en la introducción del acuerdo final con las FARC EP y específicamente en el segundo capítulo titulado: “Participación política: Apertura democrática para construir la paz” (Mesa de negociación Gobierno Nacional – FARC-EP, 2016), como también en el título “Democracia para la paz” que integra el documento “Acuerdo de Diálogos para la Paz de Colombia entre el Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN)”.

Se realizó una revisión documental con énfasis en literatura que permita realizar algunas precisiones conceptuales, así como revisión de documentos con las posturas oficiales de sectores políticos sobre el tema, incluyendo balances sobre los Proyectos de Ley que al respecto se han presentado durante el transcurso de los últimos 25 años. Adicionalmente, se contó con la sistematización del proceso de discusión realizado en la mesa de partidos y movimientos políticos, en funcionamiento desde el mes de junio del año 2016, convocada por el Ministerio del Interior con la asistencia técnica del Centro Carter, en el marco de los diálogos de la Habana.

El contenido del documento se desarrolla en tres partes. Inicialmente se ubica el significado de la oposición política como característica esencial de un sistema democrático. En segundo lugar, algunos momentos en la historia nacional donde se evidencia la ausencia de garantías políticas y, finalmente, se destacan y analizan los contenidos principales de la ley del estatuto de la oposición, así como algunas conclusiones y desafíos que quedan planteados sobre el tema.

1. Oposición Política: cimiento para la apertura democrática y acuerdo de paz

¹ El informe de la Misión Electoral Especial identifica y caracteriza algunas de estas problemáticas <http://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reforma-completo-2017-1-1.pdf>

Desde una perspectiva liberal en la que se ubica teóricamente el ordenamiento constitucional colombiano, el respeto a los derechos de la oposición no puede ser algo accesorio. En palabras de Guglielmo Ferrero, citado por Sartori en su texto *¿Qué es la democracia?*, “En las democracias la oposición es un órgano de la soberanía popular tan vital como el gobierno. Cancelar la oposición significa cancelar la soberanía” (Sartori, 2003, pág. 45). Por tanto, debe ser interpretada en el marco de la defensa de los valores del pluralismo político, el respeto a las minorías y el derecho a la alternancia en el gobierno. En este enfoque se ubican los aportes de autores como Robert Dahl (USA), Gianfranco Pasquino, Giampaolo Zucchini, Giovanni Sartori, Norberto Bobbio (Italia), Jaime Cárdenas Gracia (México), Ricardo Haro (Argentina), Alejo Vargas, Eduardo Pizarro y David Armando Rodríguez (Colombia).

Entre ellos, Giampaolo Zucchini, en el Diccionario de Política, define oposición como:

La unión de personas o grupos que persiguen fines contrapuestos a aquellos individualizados y perseguidos por el grupo o por los grupos que detentan el poder económico o político o que institucionalmente se reconocen como autoridades políticas, económicas y sociales respecto de los cuales los grupos de oposición hacen resistencia sirviéndose de métodos y medios constitucionales legalistas o ilegales y violentos”. (Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino, 1988, pág. 1080)

En el mismo sentido, Bobbio sintetiza su definición de oposición como las “Organizaciones que persiguen fines contrapuestos a los que defienden quienes detentan el poder del Estado o que institucionalmente se reconocen como autoridades políticas” (Bobbio, Matteucci, Pasquino)

Complementan este marco explicativo dos aspectos adicionales a tener en cuenta: en primer lugar, los diversos tipos de oposiciones existentes y, en segundo lugar, las diferencias entre oposición y minoría.

En la *clasificación de la oposición* hay que tener en cuenta tres criterios. En primer lugar, la distinción según el escenario político donde se ejerza, que puede ser parlamentaria o extra parlamentaria, que a su vez puede ser respetuosa del orden legal vigente o ilegal. En segundo lugar, según el respeto a las reglas de juego, clasificada como oposición leal o desleal. Por último, dependiendo de la ideología, puede ser oposición en el sistema o anti sistémica.

Tabla 1. Tipos de Oposición.

Según escenario político	Oposición Parlamentaria	Oposición extraparlamentaria Legal / Ilegal
Según el respeto por las reglas de juego	Oposición leal	Oposición desleal
Según la ideología	Oposición en el sistema	Oposición antisistema

Nota: Tomada del artículo *Pasado, presente y futuro de la oposición política en Colombia*. (Leóngomez, 2007).

En el caso de las negociaciones entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional, firmado e implementado el acuerdo, la guerrilla transitará progresivamente de una oposición armada ilegal, radicalmente anti sistémica y extra parlamentaria, hacia una oposición abierta, legal, social y parlamentaria, con una vocación anti sistémica, pero dentro de las reglas del régimen dominante.

En cuanto a la diferencia entre oposición y minoría, David Armando Rodríguez, retomando varios autores, aclara lo siguiente:

La minoría política es una sumatoria numérica de individuos en la sociedad o representantes en los Congresos; mientras la oposición política es un partido político o sumatoria de individuos, si hablamos de la oposición social no estrictamente parlamentaria, que están fuera del gobierno y se declaran contrarios a las políticas a implementar. Así, algunas veces coincide que la oposición es minoritaria, numéricamente, frente al gobierno, pero pueden ocurrir eventos en los que esto no sea así.

(...) En últimas, el concepto de “minoría política” se resuelve con base en un criterio numérico, mientras el concepto de oposición se resuelve con un criterio “funcional”, como aquel grupo parlamentario que de manera declarada, pública y reconocida, decide cumplir el rol de oponerse, criticar y cuestionar al gobierno. (Rodríguez, 2014, pág. 51)

Por consiguiente, no toda minoría – cuantitativamente hablando – puede ser considerada de oposición en cuanto a su función de contradicción con las políticas del gobernante de turno.

Teniendo en cuenta estas precisiones conceptuales, asumimos que un objetivo implícito del acuerdo de paz es lograr institucionalizar la oposición política en Colombia, lo que significa en palabras de Robert Dahl, “reconocer de manera legal su existencia y bajo esta premisa conceder espacios de acción e interlocución institucional tanto con la sociedad civil como con quienes se ubican en el oficialismo”. (PNUD, 2001). Una oposición institucionalizada, contaría por los menos

con las garantías para ejercer las siguientes funciones que le permitan mantener vigencia y aspirar a la alternancia política:

- a. Formular políticamente las demandas sociales, económicas, políticas y culturales que no hayan sido tenidas en cuenta por el gobierno.
- b. Fiscalización, corrección y denuncia de las acciones improcedentes, de la administración o por la mayoría.
- c. Presentar alternativas políticas materializadas en programas y candidaturas.
- d. Exhortar al electorado a la comprobación de cuál ha de ser la alternativa legítima y posible, buscando que aquella determine o aprecie como la opción políticamente deseable.
- e. Pedagogización del debate político público, mediante la incentivación de la participación ciudadana, con miras a elevar la cultura política. (Martínez, 2001, pág. 3)

2.1. Paz Positiva, acuerdo final y oposición política.

En una perspectiva de paz positiva, un acuerdo para la superación de la guerra es exitoso si trasciende exclusivamente la visión estrecha del desarme y el fin de la violencia directa y favorece un proceso de transformaciones políticas, económicas y sociales que ayuden a superar las causas estructurales de la misma. En este enfoque Vicenç Fisas, a propósito de los procesos y acuerdos de paz afirma:

(...) no es más que el punto de partida de unas etapas decisivas en las que se verá si realmente el cese de la violencia es capaz de generar una nueva situación de paz positiva, entendida ésta como prosperidad, armonía, desarrollo humano, crecimiento personal y justicia social, entre otros aspectos. En este sentido, hay “procesos” que han logrado materializarse y otros que se han quedado con las intenciones y se han malogrado en el camino, precisamente, porque no han sido capaces de implementar lo acordado, por lo que han generado una enorme frustración ya que no han cumplido con las expectativas creadas. (Fisas, 2011)

Según los modelos de negociación teorizados y evaluados por Fisas, en el contexto colombiano podría aplicar una negociación del tipo “Intercambio”, en la cual la paz se comenzaría a construir a cambio de conseguir las condiciones para una normalidad democrática. Ejemplos de esta variante, respetando los contextos, son el caso sudafricano y salvadoreño, en los cuales a cambio de la dejación de la lucha armada se pactaron algunas reformas con las organizaciones rebeldes. (Fisas, 2011).

En esta perspectiva, el “acuerdo general para el fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” firmado en noviembre del año 2016, lejos de ser un documento radical se

centra en proponer una agenda de reformas aplazadas en cuatro temas prioritarios: 1o. La modernización del campo, 2o. La atención al problema de los cultivos ilícitos, 3o. Los derechos de las víctimas y 4o. Reformas para permitir una mayor participación política de la sociedad. Temas sin resolver desde hace décadas en la sociedad colombiana que son de beneficio común y no exclusivamente para la organización guerrillera, cuyos intereses directos fueron acordados en el punto 3o del acuerdo de paz que trata lo relacionado con el desarme y la reincorporación en tránsito de movimiento rebelde clandestino e ilegal a movimiento político abierto y legal.

Esta agenda puede asimilarse mucho más a un punto de partida o “programa mínimo” para superar el conflicto armado interno que a un pacto de redistribución y transformación de las relaciones estructurales del poder en Colombia. Entre los cuatro grandes temas destacados, el punto 2 sobre participación política “apertura democrática para construir la paz” es esencial. Su implementación debería permitir que los conflictos se resuelvan por canales institucionales y con las garantías suficientes para evitar el retorno a la violencia política. Es una nueva apuesta por terminar, en cierta medida, una historia que conllevó a la exclusión de muchos sectores del sistema político, incluyendo la eliminación física de los contradictores, entre ellos, muchos amnistiados de procesos de paz anteriores.

Es en este contexto que el estudio de la oposición política y de las medidas previstas en el acuerdo de paz para su protección adquiere una importancia no solo académica sino también ciudadana, en cuanto refiere a un propósito que busca recuperar y fortalecer la vida democrática de la sociedad. A continuación se evidencia el trasegar y las vicisitudes de la oposición política en la historia nacional como contexto y justificación del punto del acuerdo, que literalmente expresa en el numeral 2.1.1.1. Sobre el estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política 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” (Mesa de negociación Gobierno Nacional - FARC EP, 2016, pág. 37)

2. La oposición política en Colombia.

La historia política del país se ha caracterizado por las limitadas garantías y derechos para quienes asumen y ejercen la oposición (Sánchez y Peñaranda, 2009). Algunos hechos y situaciones presentadas desde la segunda mitad del siglo XX constatan esta afirmación:

El 14 de septiembre de 1954 mediante el Acto Legislativo número 6 de la Asamblea Nacional Constituyente, manipulada por la dictadura de Rojas Pinilla, se declaró por fuera de la ley al comunismo. Gilberto Vieira en una carta abierta a dicha Asamblea advertía: “La ilegalización es un problema que no atañe únicamente a los comunistas sino también a todos los demócratas y patriotas colombianos, porque con esa medida se crea un arma de persecución ideológica y se establece el delito de opinión”. (Romero, 2016)

Superada la dictadura, mediante un nuevo acuerdo de élites la exclusión se mantuvo. El Acto Legislativo 01 de 1959 estableció el principio de alternación gubernamental entre el Partido Liberal y el Partido Conservador. El Frente Nacional limitó a la oposición democrática a través de la prohibición de candidaturas autónomas por fuera del bipartidismo, la declaración de nulidad de votos a quienes se salieran del acuerdo bipartidista, y las facultades extraordinarias en el marco del estado de sitio.

Ante tanta arbitrariedad fue necesario reconocer mínimas garantías a la oposición en la Reforma política de 1968. Entre ellas, permitir la existencia de nuevos partidos y el acceso a las mesas directivas de las corporaciones públicas de elección popular. De ese periodo se destaca la oposición de fracciones liberales como el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) y el surgimiento de la Alianza Nacional Popular (ANAPO).

Finalizado el Frente Nacional, los gobiernos de López, Betancur y Turbay mantuvieron la distribución burocrática bipartidista, pero especialmente durante el gobierno de Turbay Ayala se agudizó el recorte de garantías y la persecución política con el Decreto 1923 de 1978, que otorgó facultades a la Justicia Militar para juzgar civiles.

En la década de los años ochenta, como reacción a este momento de restricciones a las libertades ciudadanas, crecieron movimientos de oposición entre los que se destacaron la Unión Patriótica (UP), A Luchar y Firmes, pero se intensificó a la vez la violencia política, en particular contra la UP. Ya durante este periodo se presentaron proyectos de estatuto de oposición, pero

fueron archivados con el argumento de que el ordenamiento vigente preveía garantías suficientes al respecto. Aun así, se aprobaron el Estatuto básico de partidos (ley 58 de 1985), el Código electoral (Decreto 2241 de 1986) y el Acto Legislativo 01 de 1986, que permitió la elección popular de alcaldes.

En el gobierno de Virgilio Barco se propuso el esquema gobierno – oposición, y se presentaron varias iniciativas, entre ellas un proyecto de estatuto en 1988 que fue retirado en el séptimo debate. Durante las últimas décadas del siglo pasado, el debate estuvo marcado por el espíritu democratizador y reformista de la Asamblea Nacional Constituyente de 1990, que incorporó el reconocimiento de los derechos de la oposición en el artículo 112 de la nueva Constitución política, complementando otras medidas importantes como el voto programático, la revocatoria del mandato, la doble vuelta presidencial, la circunscripción nacional de Senado, circunscripciones especiales, la moción de censura, la financiación mixta de las campañas y la participación de las minorías en el Consejo Nacional Electoral.

Estos avances significativos con relación a décadas anteriores han permitido, a pesar de ciertas resistencias, ir progresivamente consolidando un marco jurídico y político favorable a los derechos de la oposición y las minorías, que ahora es reforzado por la ley del Estatuto de la Oposición, en cumplimiento del Acuerdo de Paz y 26 años después de ser un mandato constitucional.

En la siguiente tabla se identifican los artículos constitucionales, las leyes, actos legislativos y jurisprudencias que a la fecha desarrollan el derecho a la oposición como un derecho vital para el fortalecimiento de la democracia liberal, y en el contexto colombiano, para la superación de la violencia política y la construcción de la paz estable y duradera.

Tabla 2. Marco jurídico de la oposición en Colombia.

Artículos Constitucionales

Artículo 1: definición de Colombia como un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista.

Artículo 2: se consagran dentro de los fines del Estado, garantizar la participación de todos en las decisiones de la vida económica, política y cultural del Estado.

Artículo 20: 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.

Artículo 40: derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Artículo 112: relativo a los partidos y la participación de movimientos políticos.

Artículo 265: relativo al Consejo Nacional Electoral.

Leyes y Actos Legislativos

AL 01 2003: Ley de garantías electorales.

AL 02 de 2015. "Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones"

Ley 58 de 1985: Estatuto básico de partidos.

Ley 5 de 1992: Reglamento del Congreso

Ley 130 de 1994: Ley de partidos

Ley 996 de 2005: Reglamenta elección Presidencial

Decreto 2241 de 1986: Código Electoral.

Jurisprudencia

T-439 de 1992: "Agrupaciones políticas que finalmente han optado por la vía democrática, abandonando los medios violentos de lucha, tienen un derecho al apoyo institucional necesario para el ejercicio pleno de sus derechos de participación política."

C-089 de 1994: "La oposición política es una consecuencia directa del valor del pluralismo y del derecho al disenso. Los partidos y movimientos están llamados a canalizar el descontento con el objeto de censurar cuando así lo estimen conducente las decisiones del gobierno. Desde luego, la complejidad de las demandas sociales y el carácter no forzoso de la función mediatizadora de los partidos y movimientos, hacen de la oposición un derecho que no se circunscribe a ellos sino que se extiende a toda la sociedad civil. El derecho a la oposición también es manifestación del derecho a la libertad de expresión. La constitución colombiana consagra la libertad de expresión en su artículo 20. Otras fuentes del derecho a la oposición se encuentran en las libertades de reunión y asociación. El régimen de la oposición ha sido previsto en el artículo 112 de la Constitución Política. Adicionalmente, esta sentencia hace referencia al derecho de acceso a la información y documentación oficiales, lo que permite emprender las funciones de crítica y fiscalización del gobierno, indispensables para el ejercicio democrático del control del poder.

La sentencia también reitera el mandato constitucional en el sentido de garantizar el denominado derecho de antena en radio y televisión y de espacio en prensa, referido a los medios de comunicación del Estado, para el ejercicio de los derechos de crítica y disenso, de modo que la crítica y fiscalización antes mencionadas puedan dirigirse a la opinión pública y generar así un "efecto real en el control del poder político."

Finalmente, la sentencia hace alusión al derecho de réplica, que tiene como objetivo impedir que las fuerzas mayoritarias monopolicen y deriven ventajas políticas indebidas de su fácil acceso a los medios de comunicación oficiales. De modo que las comunicaciones que hace el gobierno a través de los medios de comunicación pública, deben permitir el correlativo derecho de la oposición a la defensa de su punto de vista. Se trata del derecho de réplica, “que viene a ser una especie de derecho de defensa en el campo propio de la política. De esta manera se obliga a sostener una especie de diálogo político, leal e igualitario, entre las distintas formaciones políticas y el gobierno, ausente en lo posible de confusiones y falsedades que impidan la formación de una opinión pública debidamente informada”.

Sentencia C-122 de 2011: “No se puede inferir que el derecho de participación en las mesas directivas del Congreso se dé únicamente para los partidos y movimientos políticos de oposición”, pues el concepto de “minoría política” tiene una cobertura diferente de la expresión “minoría oposición” y de allí concluye que las únicas minorías que pueden participar en las mesas directivas de las Comisiones del Congreso, no son solamente las minorías de oposición, pues estas pueden ser “de oposición, neutrales y minorías de coalición”.

Nota: Elaborado por el autor con base en la consulta de diversas fuentes.

3. El Estatuto de la Oposición

Un logro tangible del acuerdo de paz ha sido la concertación con todos los partidos políticos, a excepción del Centro democrático, de la ley del estatuto de la oposición que entrará a regir a partir del veinte (20) de julio de 2018. Desde 1991 hasta el año 2017 se presentaron más de 10 proyectos de ley desde diversos partidos, como se evidencia en la Tabla No. 3, pero no fue posible lograr la voluntad política suficiente en el Congreso de la República para su aprobación; se necesitó una circunstancia excepcional como lo es la firma de un nuevo Acuerdo de Paz para remover las resistencias históricas y hacerlo realidad.

Tabla 3. Proyectos de Estatuto de la oposición.

Número y año de presentación del proyecto	Autor	Partido Político
Proyecto de Ley 44/1992.	Manuel Cepeda y bancada de la UP.	Unión Patriótica
Proyecto de Ley 094/1995	Yolima Espinosa	Partido Liberal
Proyecto de Ley 103 de 1995.	Janeth Suárez	
Proyecto de Ley 118 de 1995.	Horacio Serpa. Ministerio del Interior	Gobierno
Proyecto de Ley 105 de 1995.	Janeth Suárez	
Proyecto de Ley 002 de 1996.	Yolima Espinosa.	
Proyecto de Ley 037 de 1996	Jimmy Chamorro.	Cívico Cristiano
Proyecto de Ley 060 de 1997.	Jimmy Chamorro	Cívico Cristiano
Proyecto de Ley 012 de 1997.	Yolima Espinosa	Partido Liberal
Proyecto de Ley 014 de 1998.	Viviane Morales	Movimiento Independiente
Proyecto de Ley 114 de 2008.	Elsa Gladys Cifuentes	Cambio Radical
Proyecto de Ley () 2011	German Vargas Lleras. Ministerio del Interior.	Gobierno

Nota: Elaboración del autor con base en fuentes diversas.

El Estatuto finalmente aprobado² recogió una buena parte de las propuestas que durante años se acumularon en los 12 proyectos reseñados³. Teniendo en cuenta las relatorías de la mesa de partidos y movimientos políticos⁴ y el texto final del estatuto, se resaltan y analizan a continuación 4 temas que reflejan en lo fundamental la importancia de su contenido para el fortalecimiento de la democracia, en el contexto de la implementación del punto 2 del acuerdo final que busca una paz estable y duradera.

3.1. Ordenar la relación Gobierno – Oposición.

Como lo afirma Fernando Londoño “Es muy extraño encontrar democracias en el mundo donde de modo sistemático quienes pierdan 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” (Londoño, 2016, pág. 157). Buscando atender esta realidad, el Estatuto señala en su Artículo 6º que cada partido o movimiento deberá de ahora en adelante dentro del mes siguiente al inicio del Gobierno (Nacional, departamental, distrital o municipal), declararse en oposición, independiente o como organización de gobierno, so pena de considerarse falta al régimen contenido en la Ley 1475 de 2011 y ser sancionadas de oficio por la Autoridad Electoral.

Así mismo, las organizaciones políticas que inscribieron al candidato electo como Presidente de la República, gobernador o alcalde se tendrán como de gobierno o en coalición de gobierno. En consecuencia, mientras dure su mandato no podrán acceder a los derechos que se le reconocen a las organizaciones políticas de oposición o independientes y solo una vez podrán las organizaciones políticas ante la Autoridad Electoral modificar su declaración durante el periodo de gobierno.

Estas medidas en su intencionalidad retoman esfuerzos anteriores como la propuesta gobierno – oposición durante la presidencia de Virgilio Barco a finales de la década de los ochenta,

² Que contiene 33 artículos organizados en 5 Capítulos: Capítulo 1: Disposiciones generales; Capítulo 2: De los derechos de la oposición política; Capítulo 3: De las Organizaciones Políticas Independientes; Capítulo 4: De los mecanismos de protección de los derechos de la oposición; Capítulo 5: Disposiciones finales.

³ Un análisis más detallado de cada proyecto se puede encontrar en el texto “Oposición Política en Colombia” de Juan Fernando Londoño. (Londoño, 2016)

⁴ Se logró obtener la ponencia escrita de los siguientes partidos y movimientos: Mira, Cambio Radical, AICO, MAIS, UP, ASI, Partido Verde, Opción Ciudadana y los movimientos Marcha Patriótica y Poder Ciudadano.

y el espíritu del llamado “gabinete en la sombra” que se ejerce en Reino Unido denominado la Leal Oposición de su Majestad, que integran un grupo de parlamentarios que asumen como portavoces de la oposición.

Su inclusión, en general es valorada positivamente por todos los partidos aunque en la práctica política cotidiana se justifique con diversos argumentos la presencia de líderes de oposición en cargos ministeriales, embajadas o representaciones en el exterior. En los últimos años se destacan los casos de Horacio Serpa que aceptó la embajada de la OEA en el año 2002 durante el gobierno de su contrincante político a la Presidencia, Álvaro Uribe Vélez; y el caso de Clara López, ex presidenta del PDA y candidata a la Presidencia, como Ministra de Trabajo de su contradiactor Juan Manuel Santos.

Deslindar el campo de la oposición del colaboracionismo con los gobiernos de turno buscaría además de combatir prácticas clientelistas y de cooptación que impiden fortalecer los partidos, afianzar una de las funciones esenciales de la oposición, cual es, la de ser alternativa de gobierno.

3.2. Beneficiarios del Estatuto: opositores e independientes institucionalizados.

A diferencia de los proyectos anteriores que se referían únicamente a las garantías de quienes se declaran en oposición, el estatuto aprobado incorporó “algunos derechos a las organizaciones políticas independientes” con base en la Sentencia C-122/11 de la Corte Constitucional, donde se determina que las minorías políticas pueden ser de gobierno, neutrales o de oposición.

Se entiende por independientes las organizaciones políticas que cuentan con representación en las corporaciones públicas de elección popular, que no hacen parte del gobierno, ni de la oposición, y que se declaren como tal. Los 3 derechos reconocidos son: participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular; postular candidatos a las mesas directivas de los cuerpos colegiados, en ausencia de organizaciones políticas declaradas en oposición, o de postulaciones realizadas por éstas últimas y la selección de al menos un principal y un suplente de los miembros de la Cámara de Representantes en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (Nacional, 2017).

Podría entenderse que lo reducido y limitado de estos derechos busca evitar estímulos adicionales a los relacionados exclusivamente con el respeto a esta opción política diferenciada de la oposición y del gobierno. Una organización representativa que lidera la defensa de esta opción

ha sido el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta, MIRA, que argumentó ante la mesa de partidos y en el debate parlamentario se consideraran otros derechos adicionales a las minorías y grupos independientes en lo relacionado con la financiación estatal de campañas, difusión de sus posiciones e información, acceso a medios de comunicación públicos y privados, derecho a réplica y de ejercicio del control político e inclusive una propuesta de circunscripción de minorías políticas y una representación propia en el Consejo Nacional Electoral (Villabón, 2016) . Propuestas que fueron aprobadas en una buena parte pero exclusivamente a las organizaciones de oposición. Del total de doce derechos reconocidos a las organizaciones que se declaren en oposición solo 3 de ellos se reconocerán a quienes opten por asumir la independencia.

Ahora bien, es claro que a pesar que una parte creciente de la oposición política la vienen asumiendo organizaciones o movimientos sociales diversos como los sindicatos, campesinos, estudiantes, ambientalistas, entre otros⁵, el estatuto reconoce exclusivamente como beneficiarios a las organizaciones, sean estas partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que cuenten con personería jurídica o con representación en las corporaciones públicas de elección popular. El argumento del Gobierno nacional para que no se incluyeran en este estatuto las garantías a los movimientos sociales es que son materia de otra ley que debe aprobarse como mandato del punto 2 del acuerdo final de paz, referido al fortalecimiento de la participación ciudadana⁶.

Para el caso de los partidos y movimientos sociales de los pueblos indígenas y afrodescendientes no hay nada específico, solo un párrafo donde se afirma que se van a promover garantías y mecanismos de acciones afirmativas en el marco de los derechos reconocidos a la oposición.

3.3. Sobre los derechos y garantías para la oposición.

⁵ Las ponencias de Marcha Patriótica, Congreso de los Pueblos y Unión Patriótica en la Mesa de Partidos son reiterativos respecto a la necesidad de garantizar los derechos a la oposición de los movimientos sociales y populares.

⁶ Al respecto el Acuerdo Final encomendó al Consejo Nacional de Participación Ciudadana (CNPC) la realización de un proceso participativo en los siguientes términos: “solicitar al Consejo Nacional de Participación, con el apoyo de Foro por Colombia, Viva la Ciudadanía y el CINEP que organice el espacio de participación de carácter nacional de que trata el punto 2.2.1 (...) El Espacio de carácter nacional se convocará y realizará dentro de los 60 días siguientes a la firma del Acuerdo Final. En desarrollo de lo establecido en el punto 2.2.1, dentro de los 60 días siguientes a que la Comisión de Diálogo haya concluido su trabajo, el Gobierno, sobre la base de las conclusiones que surjan del Espacio de carácter Nacional presentará el proyecto *de Ley de Garantías y Promoción de la Participación Ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales*”.

El núcleo principal del estatuto lo constituye el siguiente listado de derechos y garantías para la oposición política:

1. Financiación adicional para el ejercicio de la oposición. 2. Acceso a los medios de comunicación social del Estado o que hacen uso del espectro electromagnético. 3. Acceso a la información y a la documentación oficial. 4. Derecho de réplica. 5. Participación en mesas directivas de plenarias de las corporaciones públicas de elección popular. 6. Participación en la Agenda de las Corporaciones Públicas. 7. Garantía del libre ejercicio de los derechos políticos. 8. Participación en la Comisión de Relaciones Exteriores. 9. Derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular. 10. Derecho a la sesión exclusiva sobre el Plan de Desarrollo y presupuesto.

Adicional a este decálogo, se precisan los derechos de oposición en las Juntas Administradoras Locales y los derechos de los candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores y Alcaldes, que respectivamente podrán ocupar una curul en el Senado, Cámara de Representante, Asambleas y Concejos Distritales y Municipales.

Se destaca del conjunto de derechos reconocidos, principalmente los siguientes aspectos:

- En su mayoría son derechos previstos en los proyectos anteriores, aunque todos no de manera específica ni con el mismo significado, como en el caso del derecho a la información incluido junto al de la documentación oficial en el texto aprobado, pero no contenido en otros proyectos como el 103 de 1995 y el 115 de 1995.
- Entre los derechos propuestos en otros proyectos que no fueron incorporados en la ley aprobada vale la pena resaltar el derecho de consulta previa y el derecho de colaboración y consulta legislativa que los proyectos 44 de 1992, 94 de 1995 y el 02 de 1996 desarrollaban.
- A excepción del proyecto de ley 114 de 2008 que proponía un régimen de financiación especial que contribuya a la sostenibilidad de la oposición, el estatuto aprobado incorpora de manera precisa el equivalente al cinco por ciento (5%) del monto del financiamiento del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería

jurídica, con destino a las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional a partir del veinte (20) de julio de 2018.

- Tal vez donde más se notan diferencias con relación a los proyectos anteriores, que en su mayoría los incluye, es en lo relacionado con el derecho a la participación de la oposición en organismos estatales. Punto de diferencia también en la mesa de partidos y movimientos políticos en donde los partidos mayoritarios se opusieron a que la oposición contara con representación en las siguientes instituciones: Junta Directiva del Banco de la República, Consejo Nacional Electoral, Junta Directiva del ICETEX, Banco Agrario y en la Autoridad Nacional de Televisión. También quedaron registrados como desacuerdos el derecho a consulta previa en temas de importancia como: justicia, defensa y seguridad nacional; y en la determinación de la convocatoria a referendos y plebiscitos. Tampoco se aceptó la propuesta del Garante de la Defensoría del Pueblo para las movilizaciones convocadas o apoyadas por los partidos y movimientos políticos.

Mientras los partidos de oposición y minoritarios defienden la idea que la participación en estos organismos fortalecería las políticas de estado al comprometer a todos los sectores políticos; los partidos mayoritarios argumentan que no es un buen camino porque haría corresponsable a la oposición de las decisiones del gobierno de turno, y su labor principal debe ser la de ejercer control eficaz sobre la gestión pública. (Londoño, 2016, pág. 173)

3.4. Un estatuto con dientes. Mecanismos para garantizar la efectividad de los derechos de la oposición.

Un consenso de la mesa de partidos políticos fue la necesidad que más allá de la simple redacción de un catálogo de derechos, el nuevo estatuto incorporara mecanismos específicos a través de los cuales se hicieran efectivos los mismos. Con este propósito los lineamientos llevados al Congreso de la República sugerían i) creación de un trámite expedito de las reclamaciones de los derechos de la oposición ante la Autoridad Electoral; ii) inhabilidad para que el Gobierno designe en cargos de representación política a miembros relevantes de las organizaciones de oposición; iii) instauración de agentes de vigilancia de los derechos de la oposición, en especial en

la Procuraduría General de la Nación; iv) garantías de seguridad para la oposición; y, v) debate sobre el Plan de Desarrollo y el presupuesto.

Finalmente, surtido el debate en el Congreso el estatuto aprobado logro incorporar tres mecanismos. Primero, Acción de Protección de los Derechos de Oposición ante la autoridad electoral con características precisas en cuanto a procedimiento y multas que podrían ir entre diez (10) y mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La segunda medida es la Protección de la declaratoria de oposición impidiendo que puedan ser designados en cargos de autoridad política, civil o administrativa en el gobierno, ni dentro de los doce (12) meses siguientes a su retiro de la organización política, mientras se mantenga la declaración de oposición quienes sean o hayan sido integrantes de los órganos de dirección o candidatos a cargo de elección popular avalados por ellos, elegidos o no.

La tercera medida es la Procuraduría delegada para la protección de los derechos políticos y de la oposición que deberá reglamentarse y que en el mes de marzo de cada año presentará un informe a cada una de las cámaras del Congreso de la República sobre el grado de observancia de los derechos contemplados en este estatuto. En cuanto las garantías de seguridad para los miembros de las organizaciones políticas que se declaren en oposición estas deberán tomarse en el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política previsto en el acuerdo de paz.

A modo de conclusión

Transcurridas más de cinco décadas de confrontación armada interna, el “Acuerdo para el fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, firmado entre el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos, en representación del Estado colombiano, y las FARC-EP, constituye una nueva oportunidad histórica para la concreción de reformas aplazadas en varios campos de la vida económica, política y social.

Desde este punto de vista, la implementación efectiva del segundo tema del acuerdo de la Habana, denominado “Apertura democrática para la paz”, es trascendental. La construcción de una paz estable y duradera pasa necesariamente por el respeto de la diferencia y el reconocimiento de los derechos a la oposición, sobre todo de quienes ahora dejarán sus armas para incorporarse a la competencia política legal.

En el campo político urge un nuevo impulso reformista y democratizador en temas trascendentales como el sistema electoral, el sistema de partidos, el fortalecimiento de la participación ciudadana, y las garantías para el ejercicio de la oposición social y política. Es por ello que el respeto y el ejercicio pleno de los derechos a la oposición política, trasciende el campo exclusivamente normativo relacionado con la aprobación de la Ley Estatutaria, y exige necesariamente cambios en otros componentes institucionales que conforman el sistema político (Novoa, 2015) (Guarín, 2006) (Londoño, 2016).

El Estatuto de la oposición debe entenderse como un primer paso de estas reformas pendientes, y el cumplimiento de una deuda histórica con la apertura democrática y la superación de la violencia política en Colombia.

Referencias

- Céspedes, N. M. (2016). *Hacia el fortalecimiento de los pilares de la democracia colombiana: sistema de partidos y las garantías de la oposición en el posconflicto*. Bogotá: Fescol.
- Dahl, R. (1966). *Oposiciones políticas en las democracias occidentales*. Yale: Yale University Press.
- Fisas, V. (2011). Negociación en procesos de paz. En O. d. paz, *Estado y ciudadanía para la paz* (págs. 35-54). Bogotá: Universidad Tadeo Lozano.
- Gonzalo Sánchez, R. P. (2009). *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá: La carreta editores.
- Guarín, R. (2006). Colombia: oposición, competencia electoral y reformas para la paz. *Desafíos*, 69 - 114.
- Leóngomez, E. P. (2007). Pasado, presente y futuro de la oposición política en Colombia. En D. H. Gómez, *Entre la persistencia y el cambio* (págs. 118 - 140). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Londoño, J. f. (2016). *Oposición Política en Colombia*. Bogotá: Nuevas Ediciones S.A.S.
- Martínez, O. P. (2001). Poder y oposición: la dinámica política. *Reflexión Política, UAB*, 1 - 13.
- Mesa de negociación Gobierno Nacional - FARC EP. (25 de Noviembre de 2016).
<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/>. Obtenido de
<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/>:
<https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/12-1479102292.11-1479102292.2016nuevoacuerdofinal-1479102292.pdf>
- Moncayo, Fajardo, Molano, Giraldo, Estrada, Vega . (2015). *Conflicto social y rebelión armada en Colombia*. Bogotá: Gente del Común.
- Nacional, I. (10 de 7 de 2017). *Imprenta Nacional*. Obtenido de Imprenta Nacional:
http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=2118&p_numero=03&p_consec=47726
- Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino. (1988). *Diccionario de política*. Mexico: Siglo XXI Editores.
- Novoa, A. (2015). *El punto dos de la agenda de la Habana - Democracia, votos y armas*. Bogotá.

- Opazo, M. (s.f.). *Cimientos de Paz*. Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá.
- Patriótica, U. (2016). *Ponencia sobre el Estatuto de la Oposición*. Bogotá.
- PNUD. (2001). *Oposición política en Colombia: Debate inconcluso*. Bogotá: PNUD.
- Radical, C. (2016). *Propuesta del partido cambio radical a la reforma política*. Bogotá.
- Rodríguez, D. A. (2014). *Ejercicio institucionalizado de la oposición política en el presidencialismo colombiano*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Romero, R. (7 de noviembre de 2016). *Centro de Memoria Paz y Reconciliación*. Obtenido de Centro de Memoria Paz y Reconciliación: <http://centromemoria.gov.co/victimizacion-y-anticomunismo/>
- Sartori, G. (2003). *¿Qué es la Democracia?* Mexico: Tauros.
- Villabón, C. E. (2016). *Ponencia Mira a la Mesa de Partidos sobre el Estatuto de la Oposición y*. Bogotá: Mira.