

**EL UMBRAL ELECTORAL EN COLOMBIA: ¿UNA BÚSQUEDA DE LA UNIDAD O
UN OBSTÁCULO PARA LA OPOSICIÓN?**

LUISA MARIA TANGARIFE GARCÍA

ASESOR

CARLOS ARTURO PIEDRAHITA CÁRDENAS

Monografía para optar por el título de Abogada

FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA
MEDELLÍN

2019

Dedicatoria

A mis padres, por la paciencia y el cariño brindado.

A María Camila, mi hermana y compañera de vida. Por todo el apoyo recibido y por ayudarme a revisar este trabajo sin desfallecer en el intento.

Resumen

El Estado Colombiano, luego de varias iniciativas frustradas y tras 27 años de espera, creó el Estatuto de Oposición Política. Este desarrolla el mandato constitucional que consagra el derecho a oponerse. Sin embargo, solo benefició a los partidos reconocidos con personería jurídica, excluyendo otras formas de oposición.

El siguiente trabajo aborda el tratamiento jurídico y político que se le ha dado a la oposición en Colombia. Para ello, se da un recuento histórico sobre las formas abusivas de las cuales se valió el ejecutivo para acallar a los opositores (cap. 1) Posteriormente, se analizan las figuras del umbral y la personería jurídica –requisitos indispensables para tener beneficios como partido político, incluyendo los del recién implementado Estatuto de Oposición Política– y el tratamiento diferenciado con los grupos significativos de ciudadanos (caps. 2 y 3) Finalmente, se documenta el estatus jurídico de dos agrupaciones relevantes para la oposición: la Unión Patriótica (UP) y Colombia Humana (cap. 4), para entender cómo están reconociendo a estas agrupaciones contrarias al oficialismo.

PALABRAS CLAVE: umbral, oposición, partidos políticos, grupos significativos de ciudadanos, personería jurídica, exclusión.

Abstract

Colombian State created the law of political opposition, after several failed initiatives and after 27 years of waiting. This act developed the constitutional mandate that enshrines the right to oppose. However, it only benefited recognized parties with legal status, excluding other forms of opposition

The following work deals with the legal and political treatment given to the opposition in Colombia. To this end, a historical account is given of the abusive forms that the executive used to silence the opponents (cap. 1) Subsequently, the figures of the threshold and legal personality are analyzed as prerequisites for having benefits as a political party, including those of the newly implemented Political Opposition Statute (caps. 2-3) Finally, it documents the legal status of two opposition groups: Unión Patriótica (UP) and Colombia Humana (cap. 4)

KEYWORDS: election threshold, opposition, political parties, significant groups of citizens, legal personality, exclusion.

Prefacio

Las democracias contemporáneas más desarrolladas no se conforman con garantizar el sufragio universal y la consolidación de órganos independientes; ahora, la madurez de estos sistemas políticos se refleja, no en la mera tolerancia a la crítica, sino en la inclusión de la oposición en la institucionalidad, oposición que —además de ejercer una función crítica— se perfila como una verdadera opción de gobierno (Londoño; 2016, pp. 23-24).

Robert Dahl (1989) plantea que son 3 los elementos esenciales en una democracia. El primero, es el sufragio universal, conquista de las revoluciones modernas y constituido como derecho fundamental. El segundo, la representación política, cuyo antecedente se encuentra en el sistema parlamentario (y que, actualmente, busca representar las diversidades sociales, regionales, económicas, entre otras) Por último, el derecho a la oposición, cuya aparición implica una democracia sólida (pp. 29-31). Sin embargo, no todas las democracias han conseguido tal grado de evolución, por lo cual, la inclusión de los contendores aún es un fenómeno incipiente y novedoso, incluso en Estados como Inglaterra o Francia (Dahl, p. 51).

En Colombia, se ha intentado promover un estado pluralista donde se sientan incluidos todos los sectores sociales. Desafortunadamente, aún se está lejos de tener una oposición consolidada, pues persisten dos situaciones conflictivas: La primera, el escalamiento y degradación del conflicto armado interno provocó la naturalización de la violencia hacia la oposición política y civil. (Grupo de Memoria Histórica [GMH], 2013, p. 281). La segunda, que aún se conservan rasgos de un sistema político bipartidista, heredado del Frente Nacional, lo cual perpetúa las prácticas tradicionales (Londoño, 2016, p. 69), incluyendo la inserción de figuras jurídicas para bloquear la entrada de nuevas agrupaciones políticas.

En el siguiente trabajo, se abordará el tratamiento ofrecido a la oposición en Colombia. En primer lugar, se propone un breve repaso histórico por las vías de hecho más recordadas, las cuales se ampararon en la existencia de un conflicto armado. Seguidamente, se enfoca en el sistema electoral, cuya amplitud fue aprovechada por los partidos tradicionales y pervirtió la dinámica, por lo cual tuvo que reformarse en 2003 y 2009, con la imposición del umbral electoral. Luego, describe la figura de la personería jurídica como la principal distinción entre partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos, mostrando las ventajas que aquella ofrece, inclusive en el marco del Estatuto de Oposición Política. Finalmente, se citan dos casos relevantes de agrupaciones opositoras: la Unión Patriótica (UP) y Colombia Humana; con el propósito de entender cuál es el tratamiento jurídico otorgado a estas colectividades.

Tabla de contenido

Capítulo 1. Vías de hecho contra la oposición en Colombia	10
El cierre político del Frente Nacional	10
La represión ocasionada por el Estatuto de Seguridad Nacional	13
El genocidio político contra la Unión Patriótica.....	14
 Capítulo 2. Mecanismos institucionales para disminuir la oposición en Colombia	 18
Del pluralismo a la <i>Operación avispa</i>	18
La creación del umbral y la búsqueda de partidos fuertes	23
Incremento del umbral al 3%	26
Casos especiales que no deben superar el umbral	28
Minorías étnicas.....	28
Grupo Farc.	29
 Capítulo 3. Personería jurídica	 31
Avales e inscripción de candidatos	32
Financiación anual para gastos de funcionamiento	34
Financiación durante campañas electorales.....	35
Acceso a medios de comunicación	37
Integración de coaliciones.....	38
Régimen de responsabilidad	40
Primera similitud: deber de rendir cuentas.	40
Segunda similitud: prohibición de doble militancia.	40
Diferencia: sanciones aplicables.	42
Derechos adicionales por declararse en oposición.....	44

Recursos adicionales para los opositores.....	45
Acceso a medios de comunicación.	46
Derecho de réplica.	47
Acceso a información sin mayor dilación.....	48
Pertenecer a las mesas directivas de las corporaciones públicas.	49
Determinar la agenda legislativa.....	50
Curules para el segundo en votos.....	51
Mecanismos de protección.....	52
Principales críticas al Estatuto de Oposición Política.....	53
Capítulo 4. Aplicación del umbral en casos concretos.....	56
Las situaciones inéditas de la Unión Patriótica.....	56
Las elecciones presidenciales no son admisibles para adquirir personería. Caso Colombia Humana.	59
Conclusiones.....	64
Referencias.....	67

Listado de Figuras

Figura 1. Militantes asesinados, desaparecidos o secuestrados (1984-2002)	16
Figura 2. Senadores con menores votaciones en 2002	21
Figura 3. Votos requeridos para alcanzar una curul (Senado).....	22
Figura 4. Cambios electorales con la aplicación del umbral para Senado (2006).....	25
Figura 5. Distribución del Fondo Nacional de Financiación Política.....	35
Figura 6. Diferencias entre los partidos políticos y los grupos significativos de ciudadanos	43
Figura 7. Composición de las mesas directivas en Congreso (2018-2020)	49

Capítulo 1. Vías de hecho contra la oposición en Colombia.

Históricamente, la violencia y la estigmatización han impedido que la oposición se consolide como una efectiva alternativa del Gobierno. Más grave aún, los miembros opositores y civiles han sido víctimas de amenazas, homicidios selectivos, desplazamiento forzado; ataques que trascienden la esfera política para vulnerar el ámbito personal.

Al menos tres momentos de la política colombiana reflejan estas prácticas abusivas: en la época de la Violencia (y el posterior Frente Nacional), durante la implementación del Estatuto de Seguridad Ciudadana, y en el exterminio político de la Unión Patriótica (UP). A continuación, se dará un breve repaso para entrever el tratamiento ofrecido a la oposición de estas épocas.

El cierre político del Frente Nacional

El acontecimiento más impactante en los años 50 fue la época de La Violencia. Colombia afrontó una profunda crisis política y social, originada por la polarización partidista. La preferencia por uno de los dos partidos tradicionales —liberal o conservador— fue motivo suficiente para perseguir y ejecutar a los adversarios. (GMH, 2013, p. 112.) Este tipo de ataque, sistemático, derivó en la migración masiva de la población rural a los —aún incipientes— núcleos urbanos (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2015; Gómez, 2014), mostrando así que el desplazamiento forzado no es una técnica reciente ni exclusiva de los grupos paraestatales, sino que viene precedido por esta época como forma de presión a los liberales (GMH, 2013, p. 113).

Según Robert Dahl (1989) la oposición es más fácil de consolidar si para el oficialismo acarrea costos eliminarla (p. 55). Siguiendo este análisis, puede considerarse que el gobierno conservador pudo menguar a los militantes liberales, ya que esta decisión no representaba mayores

costos. En primer lugar, porque disponía de las Fuerzas Militares para disuadir a los opositores; segundo, porque el presidente estaba facultado para nombrar gobernadores —y estos a su vez, a los alcaldes— y así tener un control absoluto del territorio, al menos en términos partidistas. Tercero, porque contó con el respaldo de sectores radicalizados, como algunos miembros de la iglesia, que apoyaron los ataques hacia los liberales (Arias, 2003, en Turriago, 2017, p. 84). Finalmente, porque se instaló un discurso en el cual, el enemigo de gobierno era considerado un enemigo de la patria, lo cual hacía que cualquier divergencia fuera vista como un ataque a la nación (GMH, 2013, p. 115), recurso usual para desprestigiar a la oposición (Dahl, 1989, p. 50).

Al respecto, Francisco Gutiérrez (2014) se refiere a este periodo como el primer ciclo exterminador, y sostiene que:

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

Ante este panorama, las élites decidieron entablar diálogos con el propósito de disminuir la violencia generalizada y, de paso, contener la ideología comunista que se asentaba peligrosamente en América Latina. Ambos partidos pactaron una alianza para alternarse el poder y así lograr una relativa pacificación en el país, al tiempo que se evitaba que opciones ajenas a ellos logaran obtener algún tipo de representación, como la Presidencia o el Congreso de la República. Esta alianza es conocida como el Frente Nacional, tuvo una vigencia de 16 años y, durante este periodo se alternaron 4 presidencias.

Si bien el Frente Nacional ayudó a desescalar el conflicto, como efecto negativo produjo el cierre del sistema político, limitando al electorado a escoger, únicamente, entre estas dos opciones. (Febres, 2001, p. 53). De hecho, esta alternancia diluyó el ejercicio de oposición, ya que ambos partidos estaban cómodos con el acuerdo establecido (Londoño, 2016, p. 59).

Aunque el bloque bipartidista se consolidó como la única alternativa, no estuvo exento de crisis de legitimidad. En 1970 afrontó serios cuestionamientos porque la opción marginada del Frente Nacional, Gustavo Rojas Pinilla, estuvo muy cerca de ganar las elecciones presidenciales. Sin embargo, y a pesar de la ventaja que tenía Rojas, los escrutinios finales dieron por ganador al conservador Misael Pastrana. Este hecho fue polémico en su época (aún se debate si hubo o no sabotaje), ya que, bajo estas suposiciones, la respuesta del oficialismo fue estropear el conteo ante la posibilidad de que un partido nuevo llegara al poder.

El supuesto fraude fue el detonante para el surgimiento del M-19, una guerrilla conocida por su incidencia en los núcleos urbanos y la capacidad de capitalizar el descontento social (GMH, p. 131). Puede evidenciarse que, el cierre del sistema por parte del grupo hegemónico, paradójicamente, propició la manifestación insurgente (GMH, 2013; Londoño, 2016), tal fue el caso de las primeras guerrillas, las cuales surgen como respuesta al bloqueo político y al abandono estatal en las zonas rurales del país (Febres, 2001, p. 52).

En resumen, aunque el bloque bipartidista surgió como una forma de apaciguar la polarización, resultó excluyente en lo político y en lo territorial. Por una parte, la exclusión política significó que el pacto solo beneficiara a los 2 partidos mayoritarios, segregando a terceros. En cuanto a exclusión territorial, esta alianza se limitó a un acuerdo entre los dirigentes del gobierno central, así que careció de un proyecto que incidiera en las regiones más apartadas, como lo afirma el ex viceministro del Interior, Juan Fernando Londoño (2016), "*El problema con el diseño del*

Frente Nacional (...) es que no incorporó elementos para reducir la violencia de origen social que servía de sustrato a la violencia política, especialmente en las zonas rurales del país." (p. 57).

La represión ocasionada por el Estatuto de Seguridad Nacional

En los años 70 proliferó el descontento social. La única forma de llamar la atención del gobierno nacional fue mediante la agremiación y la protesta (Londoño, 2016; p. 67); asumiendo que los partidos tradicionales no canalizaban las demandas ciudadanas. Concretamente, asociaciones campesinas, sindicales y estudiantiles promovieron estos mecanismos para exigir demandas no satisfechas; como la redistribución de la tierra, el aumento de salarios y la mejora educativa. No obstante, el gobierno central estigmatizó a estos grupos sociales y criminalizó la protesta, ya que –en el marco de la Guerra Fría– cualquier intento contestatario se relacionó con la influencia de grupos guerrilleros de extrema izquierda (GMH, 2013, p. 121).

Muestra de ello fue el Paro Cívico de 1977. La inflación y la crisis económica hicieron que el paro (inicialmente obrero) tuviera una gran acogida por parte de la clase media del momento. En respuesta, el gobierno adoptó un esquema represivo, abusando del estado de sitio para arrestar e incluso asesinar a los protestantes (se estima que el paro dejó un saldo de 3.500 detenidos y 19 muertos) (Archila, 2016; Moreno, 2011; Toro, 2016).

La cúpula militar solicitó que se ampliaran sus facultades, con la justificación de preservar el orden y la seguridad ciudadana. Fue así como, con solo un mes en la presidencia, Julio César Turbay creó el Decreto 1923 de 1978, mejor conocido como el Estatuto de Seguridad Nacional, destacado por restringir indefinidamente derechos como el de asociación, protesta y prensa. Valga anotarse que, el discurso del enemigo interno sirvió para estigmatizar a determinados sectores sociales y, nuevamente, denigrar la función opositora (Moreno, 2011, p. 34).

Jurídicamente, el estatuto estableció nuevos tipos penales y le otorgó la competencia a la jurisdicción militar para procesar a civiles por ciertos delitos. El estatuto mantuvo una postura extremista, estigmatizando la oposición ideológica y confundiendo el pensamiento disidente con la criminalidad (Londoño, 2016, p. 65). Por ejemplo, las Fuerzas Militares estaban facultadas para arrestar —hasta por un año— a quienes "*pretendan presionar a las autoridades (...) porten, distribuyan o transporten propaganda subversiva*" (Decreto 1923 de 1978, artículo 7).

El Gobierno consideró legítimo que las Fuerzas Militares judicializaran a civiles por conductas que (en la práctica) solo manifestaban ser opositoras, resultando ser una sanción desproporcionada por pensar diferente. Fue así como se naturalizaron prácticas "*como arrestos preventivos e ilegales, cierre de universidades públicas, detenciones arbitrarias sin el debido proceso, torturas, asesinatos y militarización de las principales ciudades*" (Moreno, 2011, p. 10).

Cabe señalar que el Estatuto de Seguridad Nacional se aplicó en el marco del estado de sitio, por lo que (legalmente) se aceptó la suspensión de garantías fundamentales en todo el territorio. Las anteriores circunstancias provocaron el aumento de la represión por parte de las Fuerzas Armadas, persecuciones a militantes de izquierda, irregularidades en el debido proceso y, en casos extremos, tortura y desapariciones forzadas (CNMH, 2018; GMH, 2013; Moreno, 2011).

Por lo anterior, los mecanismos represivos y militarizados del gobierno Turbay también obstruyeron a un adecuado ejercicio de oposición política, pues se concibió el descontento social como una amenaza al régimen establecido.

El genocidio político contra la Unión Patriótica

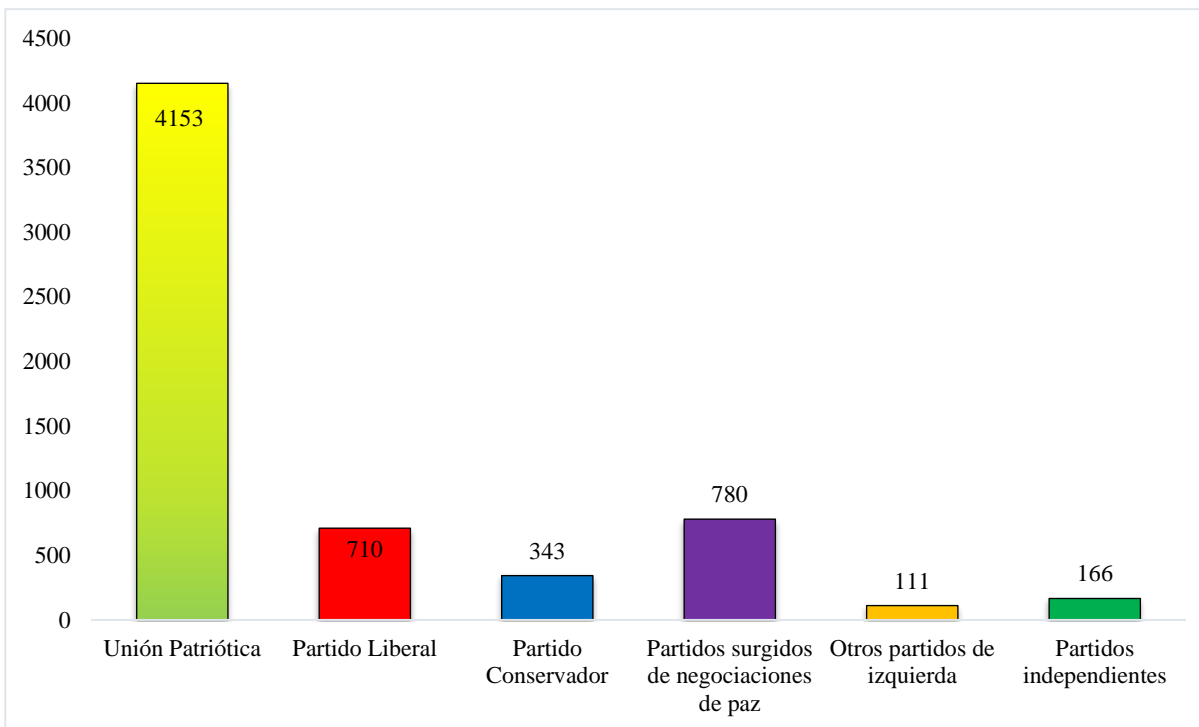
En los años 80, el Gobierno de Belisario Betancur —en un intento por pacificar el país— instauró mesas de negociación con las guerrillas más fuertes. Parte de los acuerdos con las Farc

propiciaron el surgimiento de su brazo político: la Unión Patriótica (UP), partido que pretendió influir en los procesos de gobierno locales, aprovechando la reforma política que permitió escoger por voto popular a los alcaldes (Acto Legislativo 01 de 1986). La UP se consolidó, aunque incipientemente, como una tercera fuerza, registrando las votaciones más altas que un grupo de izquierda lograra hasta la época (CNMH, 2018; Londoño, 2016).

Diversos sectores de la sociedad, como la cúpula militar y grandes terratenientes, rechazaron los diálogos con las guerrillas, prefiriendo la vía armada como solución al conflicto (Ariza y De la Cruz, 2017, p. 96). Por esta razón, en esta época surgieron los primeros grupos paramilitares, creados con el propósito de defensa comunitaria y contención de las ideologías comunistas (Velásquez, 2007, p. 138).

Con el cambio de Gobierno, los procesos de negociación fracasaron y, en consecuencia, regresó la vía de confrontación bélica. Fue entonces cuando las Farc se separó del proyecto político UP. A pesar de este distanciamiento, la colectividad continuó con el estigma de ser una asociación guerrillera, por lo cual sus miembros y votantes se convirtieron en el blanco de grupos paramilitares (CNMH, 2018, p. 91).

El Centro Nacional de Memoria Histórica (2018) considera que, si bien al interior de todos los partidos políticos se perpetraron crímenes contra sus miembros, en la UP existió una intención de exterminio, no de hostigamiento, en la medida en que los crímenes más frecuentes contra ellos fueron el homicidio y las masacres; mientras que en los miembros de otros partidos prevalecieron las amenazas y el desplazamiento forzado (p.108).

*Figura 1.**Militantes asesinados, desaparecidos o secuestrados (1984-2002)*

Fuente: Elaboración propia, basada en los datos proporcionados por el CNMH, 2018; pp. 108 y 169. El intervalo temporal de la gráfica es el mismo en el que la UP existió, antes de perder su personería jurídica.

A pesar de que la UP no representó mayores riesgos electorales (pues no se comparó con el caudal electoral de los partidos tradicionales), fue la asociación política más victimizada, como puede apreciarse. También, demuestra que estos hechos victimizantes se dieron contra los miembros de otros partidos, por lo cual se concluye que, en Colombia, se extendió la guerra a otros escenarios públicos; en especial con el surgimiento de grupos paramilitares. Para esta época, se perpetraron sonados magnicidios como el de Bernardo Jaramillo Ossa, de la UP; Carlos Pizarro Leongómez, de Alianza Democrática M-19; y Luis Carlos Galán Sarmiento, del partido liberal.

En los 90 se dieron dos procesos fundamentales: el primero, los procesos de negociación con el M-19, el EPL y el Quintín Lame, y su posterior reincorporación a la vida civil. El segundo, derivado de los diálogos con los grupos insurgentes, fue la conformación de una Asamblea

Nacional Constituyente con el propósito de reformar la Constitución Política, para que sectores marginados de la sociedad pudieran participar en la conformación de partidos políticos, incidir en la dinámica departamental y municipal mediante el voto popular y, además, elevar el ejercicio de oposición a derecho fundamental.

Lastimosamente, esta reforma estructural se vio empañada por el auge y crecimiento de los grupos paramilitares, quienes se encargaron de exterminar todo proyecto comunista en el país. Puntualmente, los Decretos 2535 de 1993 y 356 de 1994 fueron instrumentos para legalizar e institucionalizar el actual paramilitar (Velásquez; 2007, p. 139), lo que permitió que estos grupos se expandieran por el territorio nacional.

En síntesis, en Colombia, las prácticas bélicas han traspasado la confrontación armada, afectando las formas de interacción ciudadana y, con mayor razón, la vida política. (Velásquez, 2007; GMH, 2013). Son factores la polarización política y la naturalización del conflicto, además:

La persistencia de una cultura política que no ha logrado superar la exclusión (...) En su lugar hay una tentación latente al pensamiento único o al dogmatismo, que limita con la violencia o la alimenta. Es bajo esta perspectiva que el campo político integró como rasgo distintivo de sus dinámicas la eliminación del adversario o el disidente (GMH, 2013 p. 15).

Capítulo 2. Mecanismos institucionales para disminuir la oposición en Colombia

El Estado colombiano, además de la represión y la infiltración del conflicto armado en la vida política, institucionalizó prácticas que iban en desmedro de la oposición. Algunos académicos han considerado que la imposición del umbral ha propiciado una barrera de acceso para los partidos minoritarios (Rodríguez, 1999; Rodríguez y Botero, 2006). Sin embargo, este fenómeno es concebido como un "efecto colateral", pues logró su cometido principal, que era preservar la existencia de los partidos políticos.

A continuación, se hará un recuento sobre cómo se adquiriría un escaño en el Congreso, la perversión del sistema político (del pluralismo a la personalización) y las posteriores reformas políticas que buscaron recuperar el rol protagónico de los partidos políticos; teniendo en cuenta que, indirectamente, afectó a las colectividades minoritarias.

Del pluralismo a la *Operación avispa*.

Con la nueva Constitución y su enfoque pluralista, se pretendía facilitar el acceso de grupos minoritarios al Congreso de la República. Por lo tanto, la forma en cómo se repartían las curules en las Legislativas garantizaba que partidos de poca trayectoria obtuvieran representatividad.

Para entender la estrategia utilizada es importante comprender cómo se realizaba el reparto de curules en la redacción original de la Constitución. El método Hare repartía las curules de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{Total de votos emitidos}}{\text{número de escaños disponibles}} = \text{Cuociente electoral.}$$

Dicho cociente determinaba cuántas **curules directas** podía recibir una lista. Por ejemplo, a una elección acuden 3 listas: A, B y C, y obtienen los siguientes resultados para el Senado de la República:

Lista	Votación
A	4.500
B	6.000
C	2.800
Total	13.300

Con la fórmula de Hare, se dividía el número total de votos de las 3 listas por el número total de escaños a proveer, que para este caso serán 100.

$$\frac{13300}{100} = 133 \quad \text{Esta cifra se denominaba } \mathbf{cuociente\ electoral}, \text{ que es el número que}$$

deberá obtenerse para asegurar una curul. Para el ejemplo, por cada 133 votos favorables para una lista, tendrá el derecho de ocupar un asiento congresual, por lo que el Senado se repartiría de la siguiente manera:

Lista	Escaños
A	$4.500 \div 133 = 33,8$ Se aproxima a 33
B	$6.000 \div 133 = 45,1$ Se aproxima a 45
C	$2.800 \div 133 = 21$
Total	$33 + 45 + 21 = 99$

El cociente se dividía por cada una de las listas, con el propósito de designar las curules correspondientes según la votación obtenida. Las cifras decimales no eran tenidas en cuenta para la obtención por la vía directa, pero sí para la indirecta; conocida como el **sistema de residuos**.

Este sistema consistía en ordenar las listas de mayor a menor decimal y así designar puestos, privilegiando a quienes estuvieron más cerca de alcanzar una curul.

En el ejemplo, la sumatoria de las curules adquiridas directamente da un total de 99, es decir, falta por asignar una curul. Para estos casos, se ordenan los decimales de mayor a menor, con el fin de determinar cuál de las 3 listas estuvo más cerca de obtener el puesto faltante. En este caso, la lista A —que tiene 0,8 décimas— será la que obtenga la curul por residuo.

Esta forma de repartición (por la vía indirecta o residual) otorgaba mayores oportunidades a aquellos grupos con menor peso político que aspiraba a llegar al Congreso, en ocasiones, en detrimento de las listas con mayores votos (Cabrera, 2009, p. 7).

Lastimosamente, en la práctica, el sistema residual resultó provechoso para promover los intereses personalistas, los partidos tradicionales supieron acoplarse a esta nueva regla y, en consecuencia, se pervirtió la intención originaria del Constituyente (Pizarro, 2002, p. 380). Esta estrategia se conoció como Operación avispa.

Tal configuración provocó que líderes caudillistas, quienes solo podían aspirar a cargos populares de carácter regional, vieran la oportunidad de lanzarse al Congreso, basados en su propio caudal electoral, ya que los riesgos eran mínimos en comparación con las ganancias que representaba ser un corporado. La nueva regla permitió que aspirantes con menos de 40 mil votos —representando menos del 1% de la votación total— pudieran ocupar un escaño en el Congreso; catapultando así su carrera política (véase figura 2), y valiéndose de sus propios recursos por lo que no se debía nada al partido de donde provenían (Febres, 2001, p. 59; Pizarro, 2002, p. 375).

Figura 2.
Senadores con menores votaciones en 2002

Candidato	Votos	%	Partido
Jesús Ángel Carrizosa Franco	40,350	0.39	Partido Conservador Colombiano
Tito Edmundo Rueda Guarín	39,830	0.39	Partido Liberal Colombiano
José Raúl Rueda Maldonado	39,409	0.38	Mov. Pol. Ciudadanos Por Boyacá
Carlos Ardila Ballesteros	39,128	0.38	Mov. Nuevo Liberalismo
Miguel Pinedo Vidal	39,016	0.38	Mov. Renov.Acc. Laboral Moral

Fuente: Elaboración propia, basada en las publicaciones de Georgetown University, Political Database of the Americas. Recuperado en: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/senado02.html>

Con el auge de las *microempresas electorales* (Gutiérrez, 2002; Pizarro, 2002), se fomentó una práctica clientelista de estructura vertical: en la base se encuentran los líderes comunitarios y ediles; en los niveles intermedios, concejales y diputados; en la cima, los congresistas; aprovechando que en elecciones "*La canalización ciudadana de abajo hacia arriba opera sobre el trueque, el tome y déme*" (Febres, 2001, p. 59). Esta relación —entre otras prebendas— exigía votos a cambio de legislar en favor de un sector concreto de la sociedad (Pizarro, 2002, pp. 387-388). En consecuencia, cada parlamentario electo buscó legislar para sus votantes, en muchas ocasiones en detrimento de la agenda nacional (Rodríguez, 2006, p. 165).

La Operación Avispa transformó una distribución que, inicialmente se propuso en favor de las terceras fuerzas, en beneficio para los partidos tradicionales. Los alternativos se vieron disminuidos y perjudicados en términos de representatividad (como puede verse en la figura 3), ya que, aunque lograban determinados votos, estos no se traducían en curules efectivas.

Figura 3.***Votos requeridos para alcanzar una curul (Senado)***

Votos por Curul	1991	1994	1998
Partido Liberal	44.556	47.571	76.662
Partido Conservador	52.184	46.843	68.710
Terceras fuerzas	55.663	71.415	121.344

Fuente: tomada de Rodríguez, 1999, p. 208.

Contrario ocurrió con los partidos tradicionales, quienes se beneficiaron de curules adicionales, aunque —realmente— alcanzaran una cifra menor (Montes, Ossa y Vélez, 2006; Rodríguez, 1999).

Esta situación, aunada a un fraccionamiento interno de los partidos, generó que muchas cabezas de lista simularan lanzarse como independientes, aprovechando también la mala imagen que tenían las instituciones. Una vez electos, se reagrupaban al partido político del que provenían, traicionando así al electorado (quienes creían en una propuesta de renovación) y beneficiando aún más a las grandes colectividades (Pizarro, 2002, p. 386; Cabrera, 2009, p. 9).

Paradójicamente, esta dinámica terminó afectando a los partidos. El sistema personalista provocó la ruptura de lealtades con la bancada (Botero, 2006, p. 145) y la subsiguiente falta de gobernabilidad en el Congreso, pues el poder Ejecutivo carecía de mayorías que le permitieran implementar sus proyectos (Pizarro, 2002, pp. 387-388). La legislatura 1998-2002 se vio afectada por estos factores, creando fricciones entre el poder Ejecutivo y Legislativo, a tal punto que el presidente Andrés Pastrana propuso revocar el Congreso (Londoño, 2016; Montes, *et al.*, 2006).

En este contexto, fue que se implementó la reforma electoral de 2003, para fomentar la actuación en bancada y que el gobierno central contara con las mayorías en el Legislativo (Rodríguez, 2009, pp. 209-210).

La creación del umbral y la búsqueda de partidos fuertes

La llegada de Álvaro Uribe a la presidencia fue un acontecimiento histórico pues fue el primero en hacerlo sin ser apoyado por los dos partidos clásicos (y con ello, se entrevé la baja popularidad de estos). Uno de los principales objetivos de Uribe fue restablecer la imagen del Congreso, proponiendo una revocatoria de la Corporación. Ante esta posibilidad, el Legislativo implementó nuevas reglas en el sistema de partidos; mostrando así la intención de mejorar su imagen, evitar las prácticas corruptas y disminuir la indisciplina de los parlamentarios (Montes *et al.*, 2006, p. 19).

El Acto Legislativo 01 de 2003 significó el cambio en varios puntos: nació la sanción por doble militancia (Bernal, 2006, p. 83), se fortaleció el sistema de financiación estatal de campañas (para así disuadir a particulares que podrían donar a cambio de prebendas), y se promovió la lista única (evitando la división partidista) (Botero, 2006, p. 147). La transformación más significativa se dio con la implementación del umbral como primera barrera de acceso a la vida política.

Originalmente, para que un partido se considerara existente, bastaba con cumplir una de estas condiciones:

1. Haber alcanzado una curul en Congreso de la República;
2. Obtener el respaldo de 50.000 firmas ciudadanas; o
3. Contar con 50.000 votos en elecciones legislativas. Valga aclarar que no era posible acumular votos en Senado y en Cámara de Representantes, pues “*La sumatoria de*

votos de diferente circunscripción, permitiría la contabilización de varios votos sufragados por una misma persona,” (Sentencia C-089 de 1994).

Una vez demostrada su existencia, era posible acudir al Consejo Nacional Electoral (CNE) con una solicitud de reconocimiento, copia de los estatutos y del contenido programático. En máximo 30 días hábiles el órgano electoral decidía si obtenía —o no— la personería (Ley 130 de 1994, artículo 3, inciso segundo).

Con el Acto Legislativo 01 de 2003 cambiaron los requisitos para obtener la personería, ya que se implementó la figura del umbral electoral. El umbral es un mínimo de votación favorable que debe alcanzar el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos. Para superarlo, se requería obtener al menos un 2% de los votos válidos en las elecciones legislativas (Acto Legislativo 01 de 2003, artículo 2).

Esta reforma dificultó la obtención de la personería jurídica, pues el mínimo de votos pasó de ser 50 mil (o menos, porque un congresista podía ganar una curul por el sistema de residuos con una votación inferior) a un 2% de los votos válidos (bien sea para Senado o para Cámara de Representantes), el cual, de haberse aplicado en los comicios de 2002, habrían sido 165.857 votos, producto de la operación:

$$8,292,852 \text{ (votos totales en Cámara de Representantes)} \cdot 0,02 = 165.857$$

Figura 4.***Cambios electorales con la aplicación del umbral para Senado (2006)***

Partido	Votos	% votos	Curules
Partido Social de Unidad Nacional	1.642.256	17,4	20
Partido Conservador Colombiano	1.514.960	16,1	18
Partido Liberal Colombiano	1.457.332	15,5	17
Partido Cambio Radical	1.254.294	13,3	15
Polo Democrático Alternativo	914.964	9,7	11
Partido Convergencia Ciudadana	586.870	6,2	7
Movimiento Alas Equipo Colombia	439.678	4,6	5
Partido Colombia Democrática	267.336	2,8	3
Movimiento Colombia Viva	231.307	2,4	2
Movimiento Mira	220.395	2,3	2
Por El País Que Soñamos	155.653	1,6	
Dejen Jugar Al Moreno	141.231	1,5	
C4	82.495	0,8	
Visionarios con Antanas Mockus	71.867	0,7	

Fuente: Botero y Rodríguez, 2006, p. 140. La línea punteada refleja los partidos que alcanzaron el umbral, como bien lo explican los autores.

Los efectos fueron inmediatos, pues muchas agrupaciones (basadas en un liderazgo personal) no pasaron el umbral, de ello dan cuenta Botero y Rodríguez (2006) quienes identificaron que las asociaciones personalistas (como Mockus y Moreno de Caro) no triunfaron como los partidos que tenían una ideología común (Véase figura 4). En contraparte, afectó a grupos pequeños que reflejaban intereses comunitarios que los partidos tradicionales no. (Bernal, 2006, p. 77; Botero, 2006, p. 146).

Muestra de ello fue que el tránsito legislativo conservó la personería jurídica solo a aquellos partidos que tuvieran representación en el Congreso, perjudicando a quienes superaron el 2% de votos, pero que no alcanzaron una curul. Se demandó este acápite por desfavorecer a los grupos minoritarios (Ariza y De la Cruz, 2017, p. 105), pero la Corte Constitucional se declaró inhibida porque los actos legislativos solo pueden demandarse por asuntos de formalidad y en ningún caso se demostró, dejando en firme el tránsito legislativo (Sentencias C-1124 de 2004 y C-242 de 2005).

Un asunto que se discutió en los debates legislativos fue el porcentaje indicador del umbral y si este aplicaría para elecciones regionales. Los miembros de partidos más votados consideraron establecer un umbral del 5% del total de votos válidos, pero a este se opusieron los partidos minoritarios por ser una cifra difícil de adquirir para ellos. En cuanto a la importancia de *territorializar* el umbral, se descartó la opción ya que el propósito era fortalecer los partidos políticos y, según el Legislativo, las asociaciones más fuertes provenían del centro. En consecuencia, el umbral se impuso como parte de una lógica centralista que desconoce dinámicas regionales.

Incremento del umbral al 3%

En 2006 estalló el escándalo de la parapolítica, que vinculó penalmente a varios corporados (Lozano, 2015, p. 125). Se estima que, para este periodo, un 35% de los escaños del Congreso de la República, fueron investigados por nexos con el paramilitarismo. (Cabrejo y Salas, 2015; CNMH, 2018). Uribe Vélez quiso demostrar que su administración estaba dispuesta a combatir las estructuras al margen de la ley; por lo que presionó al Legislativo para cambiar las reglas de juego e impedir la influencia paramilitar en futuras elecciones (Cabrejo y Salas, 2015, p. 101).

No obstante, el Acto Legislativo 01 de 2009 tuvo sus detractores, principalmente, porque las sanciones —diseñadas para castigar a los partidos y candidatos que tuvieran estos vínculos— no serían aplicadas de manera retroactiva (Acto Legislativo 01 de 2009, artículo 6, párrafo transitorio), dejando una sensación de impunidad (Cabrejo y Salas, 2015, p. 110). Además, terminó siendo ineficaz, pues las curules de los condenados pasaban a familiares o cercanos, perpetuando el poder de un clan político y los nexos con ilegales (Londoño, 2016, p. 203).

A pesar de sus críticas, la reforma implementó el voto nominal (es decir, que las decisiones que tomaran los congresistas pudieran conocerse, eliminando el método del pupitrazo), consultas interpartidistas y repetir elecciones en caso de que el voto en blanco obtenga mayorías.

La coyuntura propició el aumento del umbral a un 3%. Aparentemente, el incremento de un punto porcentual permitiría conservar partidos más fuertes y así dificultar el paso a los ilegales que desearan ingresar al sistema, incluso se propuso aumentarlo en un 5%, como en otros países (González, 2010, p. 45).

Nuevamente, diversos sectores se manifestaron en contra del aumento del umbral en un 3% porque, además de ser una medida ineficaz, implicaba para los partidos pequeños el riesgo de cancelación de su personería jurídica, lo que —en la práctica— los condenaba a desaparecer. Uno de los grupos que expresó su inconformidad fue el Mira. Este partido consideró que el aumento en el umbral amenazaba a su supervivencia y les negaba la posibilidad a ellos —como minoría religiosa— el poder disentir y asociarse políticamente. Con estas motivaciones, decidieron demandar el Acto Legislativo 01 de 2009 ante la Corte Constitucional, para que así se regresara al umbral del 2%. No obstante, el Alto Tribunal se inhibió de pronunciar un examen de fondo por caducidad de la acción; ya que, en el caso concreto, la reforma entró en vigor el 14 de julio de

2009 y la demanda fue presentada el 12 de junio de 2013, casi cuatro años después. (Corte Constitucional, Sentencia C-013 de 2014).

A pesar de la inhibitoria, esta situación propició la discusión y el apoyo de otros partidos minoritarios, como fue el Polo Democrático Alternativo, afirmando que el propósito de aumentar el umbral un punto porcentual fue el de obligar a los pequeños partidos a agruparse, a pesar de sus diferencias programáticas.

Casos especiales que no deben superar el umbral

Aunque el umbral es una exigencia constitucional, el Estado no cobijó algunas excepciones, entendiendo que prevalece la equidad y el pluralismo político. En concreto, son 2 las situaciones extraordinarias en las cuales, aunque no superan el 3% de votaciones, se les reconoce como partidos políticos.

Minorías étnicas.

Desde sus inicios, la Constitución acogió la premisa de proteger a los grupos étnicos históricamente excluidos, como los indígenas, las negritudes y los raizales de San Andrés; no desde la formalidad, sino desde una perspectiva material (Herrán, 2009; Rodríguez, 1999). Una de las garantías constitucionales se encuentra en el artículo 176 de la carta política, el cual estableció curules especiales para estas minorías, asignándoles 2 curules en Senado y 4 en Cámara de Representantes (Artículos 171 y 176 Constitucionales), entendiendo que:

Los objetivos perseguidos con la circunscripción especial de minorías étnicas fueron los de mejorar la representatividad del Congreso de la República, y reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, siendo, justamente, la circunscripción

especial de las comunidades étnicas el mecanismo por excelencia para hacer realidad este doble propósito (Corte Constitucional, sentencia C-702 de 2010).

Constitucionalmente, los movimientos que inscriban candidatos que resulten electos en estas curules especiales, podrán adquirir su personería jurídica, así no superen el umbral (Artículo 108 Constitucional, parte final del inciso primero).

Esta circunscripción ha sufrido varias críticas. Primero, por las pocas curules que no alcanzan a responder a la diversidad de las comunidades minoritarias y —en consecuencia— suelen depender de otros grupos para defender sus intereses (Basset, 2011, p. 51). Segundo, por la discriminación positiva (Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales y Universidad del Rosario, 2015, p. 8), la cual también ha sido cuestionada por los mismos miembros de las comunidades étnicas (Herrera, 2009, pp. 203-204). Tercero, por el aprovechamiento de terceros ajenos a estas comunidades de cooptar estas curules, motivados por la facilidad de acceder a ellas. Muestra de ello son las elecciones parlamentarias de 2018, en las cuales —de 111 listas presentadas para esta circunscripción— 46 no acreditaron la pertenencia a una comunidad étnica (Misión de observación electoral [MOE], 2018b, p. 26).

La curul especial para los raizales no pudo presentar candidatos ante la carente reglamentación. En estos casos, se requiere que la iniciativa de ley sea consultada con las poblaciones, pero esta no se hizo a tiempo y, cuando el Consejo de Estado ordenó hacerla, ya había transcurrido el plazo para inscribir candidatos (MOE, 2018b, p. 11), quedando pendiente para las legislativas de 2022.

Grupo Farc.

En el marco de las negociaciones de paz, uno de los puntos nodales del acuerdo se centró en la participación política de las Farc, entendiendo que:

Para consolidar la paz, es necesario garantizar el pluralismo facilitando la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos que contribuyan al debate y al proceso democrático, y tengan suficientes garantías para el ejercicio de la oposición y ser verdaderas alternativas de poder (Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera, 2016, p. 35).

Por este motivo, se adicionaron 10 curules: 5 en Senado y otras 5 en Cámara, para garantizarles representación en las corporaciones públicas (Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera, 2016, p. 71). Ninguna de estas afecta los escaños ya establecidos (Acto Legislativo 03 de 2017, artículos transitorios 2 y 3).

A juicio de la Corte Constitucional, puede darse una sustitución de la Constitución, entendiendo que el Gobierno ha intentado ponerle fin al conflicto armado y que la paz es un valor fundamental para toda democracia (Sentencia C-630 de 2017).

Además de estas curules especiales, se le ordenó al CNE reconocer de pleno derecho al partido político Farc. Para los comicios de 2018 no pasaron umbral; en Senado obtuvo 52.532 votos (0,34%), mientras que, en Cámara, 32.636 votos (0,21%) No obstante, seguirán recibiendo los beneficios de tener personería jurídica, ya que el acuerdo les concedió la personería hasta el 19 de julio de 2026, con el fin de garantizar los derechos de las Farc y así reincorporarse adecuadamente.

Capítulo 3. Personería jurídica

Con la actual Constitución cambió la concepción de los partidos políticos, pasando de ser asociaciones lejanas (Febres, 2001, p. 57), a un derecho ciudadano y, dándose la apertura a nuevas formas de representación (Sentencia C-089 de 1994).

La carta trajo una diferencia entre los partidos —con personería jurídica— y los grupos significativos de ciudadanos —carentes de personería—. La Corte Constitucional consideró que un **partido y un movimiento político**, poseen cierto grado de organización y permanencia; mientras que el **grupo significativo de ciudadanos** es un movimiento circunstancial, coyuntural. Con esta inclusión se quiso invitar al ejercicio ciudadano de los derechos políticos y promover una democracia más pluralista (Sentencia C-089 de 1994).

La personería jurídica sería el elemento diferenciador entre unos y otros, ya que esta es la única que concede el estatus de partido político. A su vez, la única forma de acceder a la personería jurídica es superando el umbral de votación en las elecciones parlamentarias. A pesar de que la intención inicial no fue discriminar a los grupos significativos de ciudadanos, en algunos aspectos se ven en desventaja por carecer de ella.

La personería otorga varios beneficios, los cuales se han desarrollado en las Leyes: 130 de 1994, 996 de 2005 y 1475 de 2011. Mediante estas normas se ha permitido que los partidos políticos: avalen a sus candidatos sin más requisitos, accedan a financiación (para funcionamiento y para la campaña electoral), publiciten en medios de comunicación e integren coaliciones.

Avales e inscripción de candidatos

Se autoriza a los grupos con personería para que, con la sola firma del Representante Legal del partido político (o el delegado, si es el caso), puedan avalar un candidato, con las únicas condiciones de que el candidato no esté incurso en inhabilidades o incompatibilidades y que se haya celebrado una consulta, sea al interior del partido o popular (Ley 1475 de 2011, artículo 28).

Por otro lado, el aspirante por un grupo significativo de ciudadanos, previo a su inscripción, debe recoger firmas que respalden su aspiración. Para calcular el mínimo de firmas a presentar, se divide el censo electoral para dicha circunscripción por el número de cargos a proveer (este paso no es necesario si se aspira a un cargo uninominal) y, de este residuo, calcular el 20%, así:

$$\#Firmas = \frac{Censo\ electoral}{Puestos\ a\ proveer} \cdot 0,2$$

Por ejemplo, A y B son aspirantes a la Alcaldía de Sonsón (Antioquia), por un partido político y por un grupo significativo de ciudadanos, respectivamente. Mientras que el candidato A solo requiere del aval de su partido, el candidato B debe tener en cuenta estos datos:

El Censo electoral (2019) para el municipio registra 1.830 ciudadanos. Como es un cargo uninominal, solo deberá extraerse el 20% del censo.

$1.830 \cdot 0,2 = 366$ Para este caso, el candidato B deberá recoger 366 firmas en el municipio. Caso contrario, se invalidará su inscripción.

Dos cosas deben tenerse en cuenta. La primera, que nunca serán exigibles más de 50 mil firmas, por lo que es común que, en circunscripciones con altos índices de población, solo se exija este tope (Ley 130 de 1994, artículo 9). La segunda, es que esta regla no aplica para elecciones presidenciales, porque la Ley de Garantías reguló las campañas para presidente de la República.

En estas, los grupos significativos de ciudadanos deben de recoger firmas equivalentes al 3% de la votación válida en las elecciones presidenciales inmediatamente anteriores (Ley 996 de 2005, artículo 7). Para determinar la cuantía se calcula así:

$$\#Votos\ válidos\ en\ la\ anterior\ elección \cdot 0,03 = \#Firmas\ requeridas$$

El cambio de fórmula hace que el número sea más exigente, lo cual es lógico, pues la presidencial exige unos mínimos más amplios de respaldo popular; además, 50 mil personas resulta ser una cantidad muy inferior a lo que el Legislador ha considerado como una postulación seria (Corte Constitucional. Sentencia C-1135 de 2005).

Como segundo requisito, a los grupos significativos de ciudadanos se les exige presentar una póliza de seriedad de la candidatura (en cualquier tipo de elección), con la finalidad de cubrir los gastos de campaña en caso de que esta agrupación no logre una votación significativa (Ley 130 de 1994, artículo 9). Con esta garantía, también se evita que candidaturas de papel defrauden al Estado y obtengan recursos públicos cuando no lo merecen (Corte Constitucional. Sentencia C-1153 de 2005).

Por los anteriores motivos, puede concluirse que una candidatura avalada por partidos es más ventajosa que una por grupo significativo de ciudadanos, por varios motivos. Primero, por la facilidad que contrae ser avalado por un partido con personería, en contraste con la recolección de firmas para los grupos sin personería. Segundo, porque en esa etapa adicional se gastan recursos (temporales, financieros, logísticos) que bien podrían aprovecharse para la campaña electoral. Finalmente, porque la póliza no es requerida para los partidos políticos, pues se entiende que este tipo de asociaciones es seria y tiene una permanencia en el tiempo.

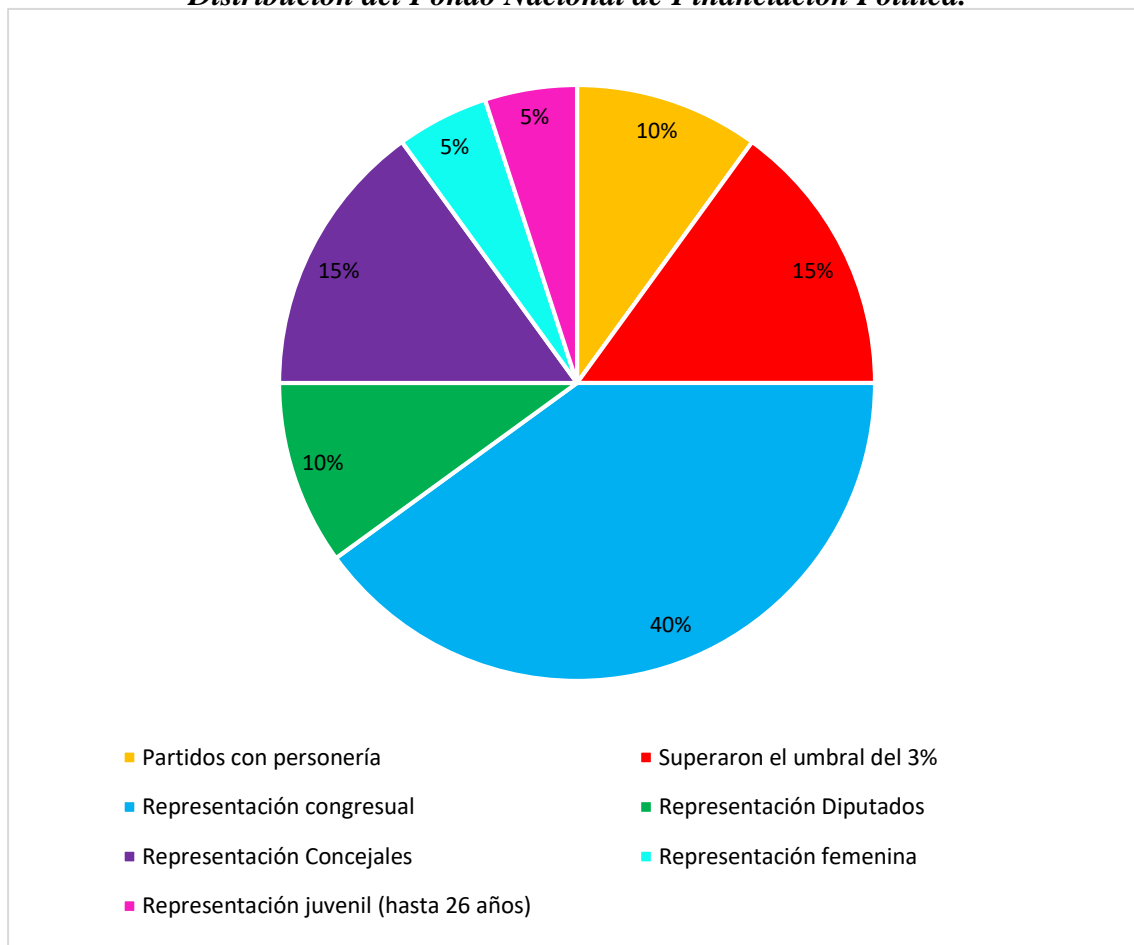
Financiación anual para gastos de funcionamiento

La Constitución exige que el Estado financie a los partidos en sus gastos de funcionamiento (Artículo 109); por tal razón, se creó el Fondo Nacional de Financiación Política. Esta financiación tiene como propósito la divulgación política, para que la ciudadanía pueda conocer el programa, los ideales y logros de un partido concreto (Ley 130 de 1994, artículo 12). Desde entonces, el Fondo garantiza anualmente los recursos a los partidos.

No tuvo en cuenta a los grupos significativos de ciudadanos, ya que estos aún no han alcanzado un grado de cohesión tal que les asegure permanencia en el tiempo; mientras que el tener la personería garantiza —por lo menos durante 4 años— la existencia del grupo. (Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011, extracto 51.3).

Valga aclarar que —el grueso de los recursos— se distribuyen en función de los resultados electorales. Solo un 10% del Fondo se reparte por partes iguales. Esta distribución ha sido cuestionada, ya que fomenta la inequidad partidista. Al respecto, la Misión de Observación Electoral (MOE) (2017) advirtió que: “*esta forma de repartir los fondos no permite ampliar el pluralismo político ni mejorar las capacidades de las organizaciones políticas más pequeñas para volverse más competitivas*” (p. 98).

Excepcionalmente, el partido Farc cuenta con una reglamentación especial, ya que se dispuso una partida adicional y aparte (por valor correspondiente al 7% del monto total del Fondo), para gastos de funcionamiento. Esta partida no afecta la distribución del Fondo (Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera, 2016, p. 70; Acto Legislativo 03 de 2017, artículo transitorio 01).

Figura 5.***Distribución del Fondo Nacional de Financiación Política.***

Fuente: Elaboración propia, basada en la Ley 1475 de 2011, artículo 17.

Financiación durante campañas electorales.

Colombia optó por un modelo de financiación preponderantemente estatal (MOE, 2017, p. 94. Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 2011). Es decir, aunque permite la convergencia de aportes privados, lo restringe en una proporción menor al subsidio estatal. Dichas restricciones se crearon ante la desacreditación del sistema político y la necesidad de reglar los montos máximos que podía utilizar cada candidatura en campaña.

La Ley 130 de 1994 solo concibió los gastos por *reposición de votos*. Primero debían celebrarse los comicios y, una vez consolidados los resultados, se otorgaba una compensación en proporción con el número de votos obtenidos (Bernal, 2006, p. 86).

Posteriormente, la Ley de Garantías creó el sistema de financiación previa, conocido como anticipo (Ley 996 de 2005, artículo 10). Este permitió un reconocimiento monetario antes de la celebración de los comicios, descontables de los gastos por reposición; es decir, que funciona de similar forma a un préstamo y que se paga con la financiación posterior a la cual tuvieran derecho. (Corte Constitucional. Sentencia C-1135 de 2005).

Esta norma se limitaba a campañas presidenciales, pero en 2011 se amplió el esquema de anticipos para elecciones locales (Ley 1475, artículo 22). En estos casos:

- A los partidos se les desembolsa según el gasto sufrido en elecciones anteriores.
- A los grupos sin personería, según el mínimo desembolso que hubieran efectuado para el mismo cargo en los comicios inmediatamente anteriores; circunstancia que, en efecto, es más desfavorable para estas agrupaciones, ya que solo cuentan con un monto mínimo.

El anterior escenario muestra una situación desventajosa en la que se encuentran los grupos carentes de personería, ya que, además de ofrecer un anticipo por el menor valor, estas agrupaciones mantienen una constante incertidumbre sobre sus resultados. Por lo tanto, en muchas ocasiones, se niegan a solicitar anticipos. Lo vaticinó la Corte Constitucional cuando manifestó:

Aquellos partidos que (...) abrigaran temores sobre la no obtención de un caudal de votación importante en las elecciones presidenciales, se verían inhibidos para destinar recursos cuantiosos a la financiación de sus campañas (...) Lo anterior haría que los partidos

minoritarios arrancaran en condiciones de desigualdad en la contienda electoral, pues sus campañas tendrían que restringir los gastos de financiación de la mismas, para evitar el previsible déficit económico posterior. (Corte Constitucional. Sentencia C-1135 de 2005).

Acceso a medios de comunicación

Se han distinguido dos momentos en los que se hace necesario utilizar los medios de comunicación: la divulgación política y la propaganda electoral. El primero, tiene como objeto difundir y dar a conocer a la ciudadanía los procesos de gestión, contenido programático y logros alcanzados por un partido (esta podrá hacerse en cualquier momento). El segundo, es aquel enmarcado en la campaña electoral, con el fin de invitar a los votantes a escoger determinada opción (MOE, 2015, p. 8); solo podrá darse durante los 2 meses anteriores a la celebración de los comicios (Ley 1475, artículo 35, inciso segundo).

La norma, vuelve a distinguir entre grupos con personería y los que carecen de esta; ya que la propaganda con fines de divulgación está diseñada, exclusivamente, para los partidos políticos. La razón, es que los grupos significativos de ciudadanos carecen de un contenido programático que divulgar (Sentencia C-490 de 2011; MOE, 2015, p. 10). Por lo tanto, la única forma de que un grupo significativo de ciudadanos pueda acceder a medios de comunicación será durante la campaña política, 2 meses antes de elecciones.

Actualmente, persiste una desventaja porque la norma permite que organizaciones reconocidas puedan canjear su espacio de divulgación con fines de propaganda electoral (Ley 1475 de 2011, artículo 36, numeral 7). En consecuencia, los grupos significativos de ciudadanos se ven en desventaja en cuanto al tiempo en medios de comunicación, ya que los partidos reconocidos pueden obtener así más tiempo en franjas televisivas.

Integración de coaliciones

Las alianzas con otras agrupaciones se reglamentaron en el Acto Legislativo 01 de 2009, para garantizar la obligatoriedad del resultado y financiar este tipo de uniones. En 2011, la figura se extendió a grupos significativos de ciudadanos (Ley 1475 de 2011, artículo 29).

No obstante, las coaliciones —independiente del tipo de agrupación— operaban únicamente para cargos uninominales; es decir que solo aplicaban para elecciones a presidente y vicepresidente, alcalde y gobernador. Esto cambió con la Reforma al equilibrio de poderes, pues amplió las coaliciones para candidaturas a Corporaciones públicas, siempre que cumplan con los siguientes requisitos: *“Los partidos y movimientos políticos **con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el 15% de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.**”* (Acto Legislativo 02 de 2015, artículo 20, inciso final. Negrillas fuera del original).

De la norma transcrita puede extraerse un escenario problemático: aunque es un mandato constitucional (este acápite reformó el artículo 262 Constitucional) carece de regulación; situación que afecta aún más a los grupos significativos de ciudadanos, pues no fueron mencionados.

Muestra de ello fueron las elecciones legislativas de 2018, en la cual los partidos políticos Alianza Verde y Polo Democrático deseaban presentar una lista conjunta para el Congreso de la República, pero la Registraduría Nacional del Estado Civil rechazó su solicitud porque no existía reglamentación para estos casos. Ambos partidos tutelaron, pues a su criterio, se estaba desconociendo el derecho fundamental de elegir y ser elegido, además del mandato constitucional que permite conformar coaliciones para listas a corporaciones públicas. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca les dio la razón amparado en que es un derecho fundamental, de

aplicación inmediata y, aunque se carezca de normas que desarrollen mejor su registro e inscripción, no puede justificarse en esta falencia para vulnerar derechos; por lo que ordenó la inscripción de la alianza para las legislativas a surtirse. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sentencia del 23 de noviembre de 2017. Radicado No. 2017-05487-00).

Con tal precedente, las autoridades administrativas y judiciales permitieron que, por primera vez, se consolidaran alianzas para aspirantes a corporaciones públicas

A partir de este caso concreto se deslinda el siguiente problema: Si una coalición conformada por partidos políticos minoritarios alcanza el umbral ¿Se les reconoce personería individual o conjunta? Por el momento, y ante la carente regulación normativa, el Consejo Nacional Electoral (CNE) ha optado por mantener la personería independiente para cada partido, sin importar que, individualmente, no hubieran superado el umbral. (CNE, Resolución No. 2246 del 10 de agosto de 2018, p. 10).

Un segundo problema —derivado del anterior— es la ambigüedad legislativa en cuanto a los grupos significativos de ciudadanos porque, desde una interpretación textual, el mandato constitucional solo admite las coaliciones a cargos plurales entre grupos con personería jurídica. Implícitamente, está segregando a los grupos que no tienen dicho reconocimiento. Exegéticamente, podría declararse ilegal una coalición de esta especie.

La Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, ha preferido una interpretación sistemática a una literal, en aras de garantizar la equidad y diversidad de las agrupaciones políticas. Es posible que el tribunal ofrezca una visión más amplia y declare la exequibilidad condicionada, permitiendo que los grupos carentes de personería puedan formar coaliciones. Valga aclararse que aún no existe tal pronunciamiento, pero sería el más acertado de acuerdo con su línea jurisprudencial.

En síntesis, las coaliciones entre grupos con personería aún están pendientes de regulación, persiste una preocupación mayor en cuanto a los grupos significativos de ciudadanos, pues (además de la nula normativa al respecto) la Constitución no expresó nada de ellos.

Régimen de responsabilidad

Podría pensarse que los partidos —a diferencia de los grupos significativos de ciudadanos— tienen mayores responsabilidades. Sin embargo, el tratamiento es similar para ambos en cuanto a deberes; con excepción del régimen de sanciones estipulado en el capítulo 3 de la Ley 1475 de 2011.

Primera similitud: deber de rendir cuentas.

Para campañas con montos superiores a 200 SMLMV, debe contarse con un gerente de campaña que administre los recursos. El gerente tiene la obligación de crear una cuenta bancaria, para que la Superintendencia Financiera pueda hacer un seguimiento de los gastos de campaña. Además, toda agrupación tiene el deber de presentar un Informe Individual de Ingresos y Gastos al CNE, mediante la aplicación Cuentas Claras, dentro de los 2 meses posteriores a los comicios (CNE, Resolución No. 3097 de 2013). Este informe deberá ser socializado a los miembros de la colectividad.

Si el CNE encuentra violados los topes de campaña, deberá demandar la elección para que el candidato sea removido del cargo. (Ley 1475 de 2011, artículo 26).

Segunda similitud: prohibición de doble militancia.

Esta es una sanción para los servidores públicos que cambian de partido político a conveniencia, traicionando así la confianza ciudadana que votó por afinidades ideológicas. Desde

2003 está prohibido que un candidato cambie repentinamente de asociación y la Ley 1475 de 2011 desarrolló esta sanción.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un **partido o movimiento político** (...) Los candidatos que resulten electos (...) deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, **deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones** (Ley 1475 de 2011, artículo 2. Negrillas fuera del original).

Exegéticamente, esta sanción aplicaba únicamente para los integrantes de grupos con personería, pero fue ampliada para grupos significativos de ciudadanos. El Tribunal constitucional se basó en 3 argumentos para aplicar una interpretación extensiva. **Primero**, la finalidad de la sanción por doble militancia es evitar el engaño al elector y crear partidos fuertes, no personalistas. **Segundo**, porque esta sanción no restringe el derecho a conformar partidos y agrupaciones, así que no es desproporcionada. **Tercero**, porque podrían aprovecharse del vacío legislativo para perpetuar estas prácticas bajo la figura del grupo significativo de ciudadanos (Sentencia C-490 de 2011, extracto 22).

Como ejemplo, se trae el siguiente caso real. Ángela María Robledo fue electa como Representante a la Cámara por el partido Alianza Verde para el periodo 2014-2018. Sin embargo, decidió acompañar a Gustavo Petro en las elecciones presidenciales por el grupo significativo de ciudadanos Colombia Humana. Por ser la segunda opción más votada, Petro y Robledo se beneficiaron de una curul en Senado y Cámara de Representantes, respectivamente.

La precitada norma exige renunciar a su curul en el Congreso un año antes del primer día de inscripciones, fecha que —para el caso concreto— debía ser el 10 de noviembre de 2016; de lo

contrario, estaría incurriendo en doble militancia. Empero, la señora Robledo renunció el 16 de marzo de 2018, por lo cual su elección fue impugnada y, ante la evidente doble militancia, el Consejo de Estado la retiró de la corporación. (Consejo de Estado, sección Quinta. Sentencia del 25 de abril de 2019. Radicado No. 2018-00074-00).

Por lo anterior, puede concluirse que la sanción por doble militancia castiga a partidos y grupos significativos por igual. Incluso, puede afirmarse que esta sanción es más exigente con las agrupaciones carentes de personería, ya que la norma trae dos eximentes de responsabilidad (Ley 1475 de 2011, parágrafo del artículo 2):

- En caso de que el partido se haya disuelto por decisión de sus miembros.
- Por perder la personería jurídica.

Ambas circunstancias solo son aplicables a los partidos políticos, por lo que la norma no concibe eximentes de doble militancia para agrupaciones no reconocidas.

Diferencia: sanciones aplicables.

A pesar de las coincidencias, el régimen sancionatorio de la Ley 1475 de 2011 se aplica únicamente a los partidos políticos; ya que, las sanciones se rigen por el principio de legalidad, por lo cual no puede extenderse a las agrupaciones sin personería jurídica. Además, por su naturaleza, el grueso de las sanciones solo afecta a los partidos. (como suspender o cancelar la financiación estatal y el acceso a medios, impedirles avalar candidatos para alguna circunscripción concreta, e incluso, la cancelación de la personería jurídica para las faltas más graves). (Sentencia C-490 de 2011, extracto 40).

*Figura 6.**Diferencias entre los partidos políticos y los grupos significativos de ciudadanos.*

--	Grupos con personería	Grupos sin personería
Inscripción de candidatos	Solo requiere aval del Representante Legal del partido o a quien este delegue.	Recolección de firmas conforme a la circunscripción. Tope máximo: 50 mil. Presentar póliza de seriedad.
Financiamiento de la agrupación	Aplica, proporcional a la representación obtenida	No aplica, por lo circunstancial del grupo.
Financiamiento de Campañas (por anticipo y por reposición de votos)	Aplica, el anticipo será proporcional a la última elección.	Aplica, aunque el anticipo puede ser por una cifra mínima. No suelen pedirlo ante la incertidumbre
Acceso a medios	Con fines de divulgación y de propaganda electoral. Pueden canjear el tiempo de divulgación para hacer campaña.	Solo con fines de propaganda electoral. (2 meses antes) Hoy, en desventaja con los partidos.
Coaliciones	Permitidas desde 2009. Actualmente, no hay normas que reglamenten la coalición para corporaciones públicas, aunque es legal desde 2015.	Permitida con restricciones desde 2011. El Acto Legislativo 01 de 2015 no incluyó a estos grupos, por lo tanto, desde una interpretación exegética, es ilegal una coalición integrada exclusivamente por Grupos Significativos de Ciudadanos.
Régimen de responsabilidades	Deber de presentar auditorías públicas e Informe Individual de Ingresos y Gastos. Prohibición de Doble militancia, con eximentes (artículo 2, Ley 1475) Aplicable el régimen de sanciones (cap. 3 de Ley 1475)	Deber de presentar auditorías públicas e Informe Individual de Ingresos y Gastos. Doble militancia aplica de manera más severa (sin eximentes) (artículo 2, Ley 1475) Ausencia de régimen de sanciones (Sentencia C-490 de 2011).

Fuente: Elaboración propia.

Derechos adicionales por declararse en oposición

En primer lugar, debe aclararse que el término oposición ha sido susceptible de discusiones teóricas que muestran la diversidad del concepto, tales como:

- Otros actores involucrados: La coyuntura puede presentar nuevos agentes que disienten de las decisiones de gobierno. Por ejemplo, partidos que pertenecen a la coalición oficialista (incluso los mismos miembros de partido) o, en otros casos, agrupaciones al margen de la ley que hicieron tránsito a la vida civil y política (Londoño, 2016, p. 46).
- Oposición sin intención de gobernar: En determinados sistemas, los contradictores no buscan ganar elecciones, simplemente, se sienten cómodos ejerciendo un control fiscal (Londoño, 2016, p. 48).
- El Congreso no es el único espacio para ejercer la oposición: Finalmente, el entender la oposición como función exclusiva de partidos, impide que se visualicen otras formas de disentir, como las marchas ciudadanas y el activismo en redes sociales (Londoño, 2016, p. 49).

El Estatuto de Oposición Política ha concebido la oposición como una **facultad propia de los partidos con personería jurídica** (Ley 1909 de 2018, artículo 2), limitando así los beneficios de la estatutaria a unas poquísimas agrupaciones (Actualmente, solo existen 17 partidos políticos reconocidos) (CNE. Resolución No. 2246 de 2018, p. 7).

A pesar de esta limitación legal, no debe menospreciarse la creación del estatuto, el cual surge casi 27 años desde la promulgación de la Carta y después 12 proyectos de ley archivados (Londoño, 2016, p. 100; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [Pnud], 2011, p. 31). Lo más cercano a un Estatuto de Oposición se dio en un capítulo de la Ley 130 de 1994, pero nunca se desarrolló un marco jurídico que efectivizara estos derechos.

El Estatuto para la Oposición Política surge en el marco de los acuerdos de paz con las Farc, el cual en su segundo punto estableció garantías para el ejercicio de la oposición, así como la protección de estas agrupaciones (Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera, 2016, pp. 36-37). La estatutaria desarrolla los derechos consagrados en el artículo 112 Constitucional y añade otros.

Los partidos políticos cuentan con un mes a partir de la posesión del presidente, gobernador o alcalde para optar por una de estas opciones: oficialista, independiente u opositor, y solo podrá cambiarse una vez mientras perdure el mandato. (A menos que, por diversos motivos, deba celebrarse una nueva elección.) De no hacer esta declaratoria, podrá ser sancionado por el CNE. (Ley 1909, artículo 6).

Recursos adicionales para los opositores.

De acuerdo con la norma, se creó una partida adicional destinada a financiar aquellos partidos declarados en oposición. Si, en algún momento, el partido decide declararse independiente u oficialista, debe reintegrar los recursos no utilizados al CNE (artículo 12, Ley 1909).

Esta distribución se da de forma proporcional y —conforme a la Resolución No. 3134 del CNE— se distribuye de la siguiente manera:

- Un 53,3% de acuerdo con los Congresistas elegidos.
- El 20% conforme al número de concejales electos.
- Un 13,3% por obtener representación en Asambleas Departamentales.
- Un 6,6% en función del número de mujeres electas.
- Un 6,6% de acuerdo con los miembros menores de 26 elegidos para corporaciones públicas.

La resolución advierte que solo podrá adicionarse este 5% si se cuenta con la disponibilidad presupuestal y esta partida sea aprobada en el Presupuesto General de la Nación. Esta situación es preocupante ya que, implícitamente, los recursos dependerán de la voluntad del Ministro de Hacienda (una extensión del Ejecutivo), lo cual puede ir en desmedro de la oposición.

Acceso a medios de comunicación.

A los partidos de oposición se les garantizan espacios adicionales en medios de comunicación masiva. Para ello, distingue si la oposición es de carácter nacional, departamental o municipal, con el propósito de asignar espacios acordes a su circunscripción. Es decir, si es una oposición al presidente, se ofrece pauta en canales nacionales, si es ante una autoridad local, se revisa la cobertura de la zona. El CNE, mediante la Resolución No. 3134 de 2018, artículo 12, ha regulado este aspecto de la siguiente manera:

- Otorga 30 minutos mensuales en cada canal de radio y de televisión.
- La mitad del tiempo se distribuye en partes iguales, la mitad restante, proporcional a la representación en corporaciones públicas (si es oposición nacional, según los congresistas, si es oposición departamental, según los diputados y, si es municipal, según los concejales electos.)
- El Gobierno Nacional paga estos espacios a los operadores de radio y televisión, pero los costos de producción del comercial los asume el partido.
- Cada partido tendrá que incluir un intérprete de señas o subtitulado, para incluir a la población con discapacidad auditiva.
- Los días 20 de julio, después de la instalación del Congreso hecha por el presidente de la República, las agrupaciones opositoras tienen 20 minutos para presentar un

discurso opositor. Los medios que estén transmitiendo la instalación deben cubrir dicha intervención. Si no concuerdan en quién será el encargado de presentar el discurso, cada agrupación podrá intervenir separadamente, de acuerdo con el número de congresistas electos de cada colectividad.

- El CNE, en conjunto con la Autoridad Nacional de Televisión y el Ministerio de las TIC, establecerán la duración y frecuencia de la pauta.
- Estos espacios se otorgan por sorteo público.

Para el Pnud (2011), resulta delicado que organismos de gobierno sean los que, en últimas, definan la accesibilidad a medios para la oposición (p. 39). Además, esta garantía quedó vedada al criterio del Ministerio de las TIC que, como se dijo anteriormente, es una extensión del Ejecutivo y ello puede impedir el adecuado ejercicio de la oposición. La resolución No. 3134 del CNE está creando una dependencia de la oposición a los ministerios.

Derecho de réplica.

A los partidos contrarios se les permite controvertir una alocución presidencial, del gobernador o del alcalde, dentro de las 48 horas posteriores a la declaración.

- Podrá hacerse hasta 3 veces cada año.
- Deberá solicitarse el espacio al medio de comunicación que transmitió la alocución, con copia al CNE. El medio deberá responder dentro de las 48 horas siguientes a la petición y también enviar copia de la respuesta a la autoridad electoral.
- Aplica para otras expresiones, como entrevistas o intervenciones oficiales donde realice tergiversaciones graves o ataques públicos. Frente a esto, el Pnud (2011) ha criticado que el concepto de ataque puede ser ambiguo y negarse la réplica (p. 38).

- Se extiende para otras personas, además del presidente, tales como: ministros, gobernadores, alcaldes, secretarios de despacho, directores o gerentes de entidades descentralizadas y cualquier otro alto funcionario oficial.
- La oposición cuenta con la misma cantidad de tiempo utilizado por la alocución oficial. Para ello, pueden designar a un representante que condense los contraargumentos de todos los partidos o; de no acordar uno, se designa un espacio separado para cada uno en proporción a sus miembros corporados electos.

Ejemplo de réplica fue la presentada el 12 de marzo de 2019, en respuesta a la alocución presidencial de Iván Duque (en la que manifestó su objeción a 6 artículos de la JEP.) Como todos coincidieron en que la Representante Juanita Goebertus fuera quien presentara el discurso, pudieron agruparse los 12 minutos correspondientes. De lo contrario, en caso de no acuerdo, se habrían dividido para la Alianza Verde (que, por tener 19 congresistas habría merecido 5:25 minutos), las Farc (con 9 corporados, 2:34), el Polo Democrático (con 7 congresistas, 2:00), Mais (0:49 segundos), la UP y ASI contaría con 0:23 segundos de intervención cada uno. Esto demuestra que, en la práctica, el Estatuto de Oposición se hace más efectivo en difusión a medios, en la medida en que las agrupaciones políticas se unan por una causa común, como lo constata el escaso tiempo en medios que se habría otorgado a partidos minoritarios.

Acceso a información sin mayor dilación.

Los miembros pertenecientes a partidos de oposición podrán solicitar información, la cual será concedida en máximo 5 días hábiles. Se exceptúa: Documentación relacionada con la defensa o seguridad nacional, instrucciones diplomáticas o negociaciones reservadas, información íntima (como las hojas de vida, la historia laboral, los expedientes pensionales y la historia clínica), datos relacionados con información financiera (habeas data), documentos protegidos por el secreto

comercial o industrial, información amparada por el secreto profesional y datos genéticos humanos (Ley 1755 de 2015, artículo 24)

Este mecanismo representa una ventaja con respecto a los grupos significativos de ciudadanos, quienes pueden acceder por la vía del derecho de petición, pero deben esperar el doble de tiempo (10 días hábiles), de acuerdo con las reglas generales de la Ley 1755 de 2015.

Pertenecer a las mesas directivas de las corporaciones públicas.

Está consagrado el derecho de las minorías políticas a pertenecer a la mesa directiva de cada corporación pública. Al hacer una interpretación sistemática, la Corte Constitucional entendió que los partidos minoritarios —entre ellos, los de oposición— gozarán de representación en el directorio de Senado, Cámara de Representantes, Asamblea departamental y Concejos (distritales y municipales.) (Sentencia C-018 de 2018). Además, por disposición del Estatuto de Oposición, debe existir una alternancia entre hombres y mujeres para cada legislatura.

La mesa se compone de un presidente y dos vicepresidentes, los cuales serán alternados anualmente y no podrán ser reelegidos durante el cuatrienio (Ley 5 de 1992, artículo 40). En caso de ocurrir una falta temporal del presidente, será encargado el primer vicepresidente; si este tampoco puede, lo hará el segundo vicepresidente. Algunas funciones que cumple el directorio son: dar inicio y cierre a las sesiones, establecer el orden del día y priorizar la discusión para determinados proyectos legislativos (Artículos 43 y 45, Ley 5 de 1992).

Desde la promulgación del estatuto se ha cumplido con este deber, tanto en Senado como en Cámara, incluso con la alternancia de género (véase figura 7). A pesar de esta inclusión, solo se les ha dado la segunda vicepresidencia, por lo cual dependerán de las inasistencias, tanto del presidente como del primer vicepresidente, limitando así su ejercicio real.

Figura 7.**Composición de las mesas directivas en Congreso (2018-2020)**

Legislatura 2018-2019			
<i>Corporación</i>	<i>Presidencia</i>	<i>Primera Vicepresidencia</i>	<i>Segunda Vicepresidencia</i>
<i>Senado.</i>	Ernesto Macías Tovar, del Centro Democrático.	Eduardo Enrique Pulgar Daza, del Partido de la U.	Angélica Lozano Correa, de la Alianza Verde.
<i>Cámara de Representantes.</i>	Alejandro Carlos Chacón Camargo, del Partido Liberal.	Atilano Alonso Giraldo Arboleda, de Cambio Radical.	Inti Raúl Asprilla Reyes, de la Alianza Verde.
Legislatura 2019-2020			
<i>Corporación</i>	<i>Presidencia</i>	<i>Primera Vicepresidencia</i>	<i>Segunda Vicepresidencia</i>
<i>Senado</i>	Lidio García Turbay, del Partido Liberal.	Honorio Henríquez, del Centro Democrático.	Alexander López Maya, del Polo Democrático.
<i>Cámara de Representantes.</i>	Carlos Alberto Cuenca Chaux, de Cambio Radical.	Oscar Leonardo Villamizar Meneses, del Centro Democrático.	María José Pizarro, por la coalición Decentes.

Fuente: Elaboración propia, basada en los datos proporcionados por Senado y Cámara.gov

A nivel municipal, esta garantía no ha podido hacerse efectiva, por lo tanto, no se conocerán los efectos de ejercer oposición local hasta 2020.

Determinar la agenda legislativa.

Las bancadas opositoras podrán establecer el orden del día, con el objetivo de discutir iniciativas de ley que consideren prioritarias. Esta iniciativa está limitada de la siguiente forma:

- Para Senado y Cámara, hasta en 3 ocasiones por cada legislatura.

- Para Asamblea Departamental, una vez cada dos meses. Anualmente, son 3 sesiones, por lo que cuentan con 3 oportunidades.
- Para Concejos Municipales, dependerá de la categoría del municipio.
 - Si es de relativa importancia (categoría especial, 1, 2 o 3), la bancada opositora tendrá derecho a establecer el orden del día hasta 3 veces por año.
 - Si es de menor categoría (4 a 6), podrán ejercer este derecho hasta cuatro veces anualmente.

Esta garantía ya ha sido puesta en práctica por parte del Congreso, el cual ha incluido debates de control político —como el ejercido contra el Ministro de Hacienda Tomás Carrasquilla, el 16 de octubre de 2018 y al ex fiscal Néstor Humberto Martínez, el 27 de noviembre de 2018— y priorizado los temas que consideran relevantes, como lo fue la sesión especial para votar las objeciones a la JEP, el 30 de abril del 2019.

Curules para el segundo en votos.

Originariamente, el Acto Legislativo 02 de 2015, fue el encargado de realizar una reforma política y judicial, con el propósito de restablecer la independencia de los tres poderes públicos. Lo más significativo, en términos de oposición política, fue la reforma al artículo 112 constitucional. El candidato con la segunda mejor votación a presidencia (y vicepresidencia), gobernación o alcaldía, puede ocupar una curul en las corporaciones públicas en Senado, Cámara, Asamblea Departamental o Concejo, respectivamente. Estas curules son adicionales a las previstas en los artículos 171 y 176 de la Constitución (Acto Legislativo 02 de 2015, artículo 1).

Este cambio en las reglas de juego se concibió como un mecanismo que garantiza el pluralismo político y le da a los derrotados y a sus electores la oportunidad de tener una voz frente a las gestiones del ganador (Sentencia C-018 de 2018.).

La ley estatutaria se limitó a ratificar literalmente lo que manifestó la Constitución, aunque debe reiterarse que no siempre el segundo en votos tiene que ser de oposición. La misma dinámica política incide en las interacciones y, así como eran adversarios electorales, pueden asociarse posteriormente.

Mecanismos de protección.

Cuando los colectivos se vean amenazados o vulnerados en sus derechos de oposición, podrán interponer una acción especial ante el CNE. Este mecanismo tiene las siguientes reglas (Artículo 28, Ley 1909):

- Interponerse inmediatamente ocurridos los hechos vulneratorios.
- Su representante legal es quien debe invocar la acción.
- Precisar el posible causante de vulneración, los hechos, las pruebas, la petición y los fundamentos de derecho.
- Posteriormente, el CNE podrá convocar a audiencia para escuchar a la contraparte y emitir una decisión. Esta audiencia es susceptible de suspensión. Para el derecho de réplica, la audiencia será obligatoria dentro de las 72 horas a partir del reparto de la solicitud.
- El CNE está facultado para establecer medidas cautelares.
- Si se concede el derecho, deberá cumplirse dentro de las 48 horas siguientes.

- Podrá sancionarse a toda persona natural o jurídica que incumpla con la decisión, imponiendo multas entre 10 y 1.000 SMLMV.
- Esta sanción puede impugnarse ante la jurisdicción contencioso administrativa.

A pesar del desarrollo legal del procedimiento, persisten algunos aspectos problemáticos, como la centralización de los conflictos locales en una sola entidad, y el alto grado de politización del CNE; factores que pueden afectar a las organizaciones vulneradas. (Intervención del ex viceministro de justicia Juan Fernando Londoño en la sentencia C-018 de 2018). Además, no se regularon los términos para celebrar audiencia, ni el plazo máximo para resolver la acción. En la práctica, puede darse una dilación injustificada para reconocer (o no) una vulneración a los derechos de la oposición.

Principales críticas al Estatuto de Oposición Política

1. El CNE, en su Resolución No. 3134 de 2018, supeditó el ejercicio de algunos derechos, como el de acceso a medios y financiación adicional, al visto bueno del Ministerio de hacienda y de las TIC, lo cual en la práctica es dejar en manos del Ejecutivo una garantía constitucional.
2. Durante la revisión de constitucionalidad del Estatuto, la Corte Constitucional eliminó la posibilidad de crear una Procuraduría delegada para la protección de los derechos políticos y de la oposición, aun cuando el mismo Procurador General de la Nación la consideró como una medida proporcional y necesaria (Sentencia C-018 de 2018, párrafo 678). El rechazo a esta posibilidad se justificó en la falta de competencia del Legislativo para sustituir la carta política, pues derogaba tácitamente una de las funciones del CNE, “*velar (...) por los derechos de la oposición y las minorías (...)*” (Artículo 265, numeral 5 constitucional.)

Si bien el Alto Tribunal se ratifica en razones de derecho, no puede desconocerse el impacto positivo que podía tener la creación de una procuraduría especializada para la oposición.

3. La Corte Constitucional, además, eliminó la posibilidad de que los grupos significativos de ciudadanos pudieran ser sujetos de derechos del estatuto, argumentando que: "*al reconocer el legislador garantías de oposición a grupos o movimientos que no cuenten con personería jurídica, excede la norma de competencia material que le fue otorgada*". (Sentencia C-018 de 2018, extracto 275.)

Esta interpretación exegética contrasta con anteriores decisiones proferidas, donde prevaleció una interpretación extensiva. Con esta decisión, afectó a las agrupaciones carentes de personería y desaprovechó una oportunidad de ampliar el panorama político.

4. Aunado a lo anterior, **el Estatuto de Oposición Política perpetúa el carácter centralista de hacer política.** Limitó sus beneficios a los partidos con personería, la cual solo puede adquirirse participando en las elecciones parlamentarias y superando el umbral del 3%. Con esto, segregó a los grupos significativos que aspiraran a ejercer oposición en las circunscripciones departamentales o municipales. Piénsese, por ejemplo, en un colectivo con un respaldo popular, que cuenta con representación en el Concejo o en la Asamblea y desea controvertir al mandatario local; a pesar de contar con un caudal electoral amplio y tener bancadas, no podrá acceder a los beneficios del estatuto porque, simplemente, no participó en elecciones legislativas.

Muchos de estos grupos son conscientes que su rango de influencia está limitado a un municipio o departamento, por lo cual, es desproporcionado exigirles que preparen su campaña

al Congreso de la República (desconociendo su carácter local) y que obtengan en esta un mínimo de votación, para que puedan hacer un efectivo contrapeso en su circunscripción. Por todo lo anterior, se otorgó el ejercicio de oposición a un reducido grupo de partidos y marginó la política local para favorecer a unas pocas de carácter nacional.

5. Por último, el Estatuto de Oposición se proyectó como un instrumento eficaz para la construcción de una paz estable y duradera (Ley 1909 de 2018, artículo 5, literales a y f). Sin embargo, la estatutaria se quedó en la superficialidad, desconoció la importancia de la territorialidad como un eje de transformación. Negar las dinámicas locales que —por pequeñas que sean— pretenden incidir en el sistema político municipal o departamental, genera una invisibilización de aquellos grupos disidentes que se reincorporan a la vida civil, limitando su participación política.

Capítulo 4. Aplicación del umbral en casos concretos

Los grupos alternativos en Colombia han ido ganando un caudal significativo de electores. La incidencia de las redes sociales como canales de divulgación y el surgimiento de nuevos liderazgos han generado una tendencia progresista e inconforme con los políticos tradicionales. En ese contexto, se hace necesario implementar reglas que garanticen un efectivo ejercicio de oposición. El siguiente apartado documenta las historias de dos agrupaciones políticas de oposición; en concreto, cuál es su estatus jurídico y los argumentos de las autoridades para declararlas de esa forma.

Las situaciones inéditas de la Unión Patriótica

Previamente, se hizo un breve repaso del ataque que vivió la Unión Patriótica (UP) a manos del paramilitarismo. Jurídicamente, la UP disminuyó en votos, al punto de no presentarse a las elecciones legislativas del año 2002; hecho que generó que el CNE cancelara su personería jurídica, sin considerar una posible fuerza mayor que justificó su ausencia en los comicios.

En 2010 se demandó la nulidad del acto administrativo del CNE, argumentando que el mismo se expidió bajo los cargos de desviación de poder y falsa motivación, al no sopesar las circunstancias extraordinarias por las que pasaba la UP. El órgano demandado negó las pretensiones ya que, a su criterio, solo se le permite actuar conforme a la norma y esta no consignó causales extraordinarias para mantener la personería jurídica, como la fuerza mayor.

El Alto Tribunal reiteró el carácter fundamental que poseen los derechos políticos y que, para el caso en concreto existieron causales de fuerza mayor (Consejo de Estado, Radicado No. 2010-00027-00; p. 22). Consideró acreditado el contexto especial de persecución política padecida

por los miembros de la UP, con base en un informe realizado por la Defensoría del Pueblo donde se alertó de estos hechos; en declaraciones del presidente de la República de ese momento y en alertas de organismos internacionales como la ONU y la CIDH. Esta información también fue conocida por el CNE al momento de revocar la personería, pues en la reposición el representante legal de la UP allegó estos documentos para demostrar la causal de fuerza mayor.

Para el Alto Tribunal:

La finalidad que inspiró al legislador (...) para que los partidos políticos no conserven la personería, fue sancionarlos por carecer de apoyo popular, demostrado en las urnas (...) Pero en el caso de la UP, conforme está demostrado, no se trató de pérdida de apoyo popular (...) sino de la total imposibilidad en que estuvo para presentarse a las elecciones al Congreso de la República del 10 de marzo de 2002, en igualdad de condiciones a los demás. (Consejo de Estado, Radicado No. 2010-00027-00; p. 28.)

Además, cuestionó que el órgano electoral normalizara una situación que vulneró, no solo derechos políticos, sino también derechos humanos de las personas afines al partido:

Tan ajeno fue el organismo público en evaluar la situación de atropello que (El CNE) calificó el exterminio del grupo de personas militantes, por razones de intolerancia política, como hecho “previsible”, “conocible”, “de común ocurrencia”, de “frecuente acaecer”, propio de “acontecimiento normal” (...) Estos argumentos no pueden considerarse válidos desde la óptica del derecho, de la justicia y de la razón natural, e imponen que tales pronunciamientos se excluyan del ordenamiento jurídico. (Consejo de Estado, sección quinta. Sentencia del 4 de julio de 2013. Radicado No. 2010-00027-00; pp. 29-30.)

En consecuencia, accedió a declarar la nulidad del acto administrativo y la UP recuperó su personería jurídica.

El anterior fallo —además de sentar un precedente jurisprudencial— implicó que se reconociera la necesidad de reparar a los miembros del grupo político, a la vez que se reflexionó en el tratamiento jurídico especial. Concretamente, el Ministerio del Interior le consultó al ente judicial si, ante la proximidad de las elecciones para Senado y Cámara, la UP estaría eximida de cumplir con el requisito del umbral (el fallo fue emitido el 04 de julio de 2013 y las legislativas fueron programadas para el 09 de marzo de 2014.) Según el Ministerio, era posible que el partido no lograra fortalecerse en tan poco tiempo, *“de manera que la nueva pérdida de su personería jurídica resultaría contraria al contenido material de la decisión anulatoria del Consejo de Estado (...)”* (Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto No. 2202 de 204; pp. 2-3)

La sala de Consulta, en respuesta a la inquietud, sostuvo que no debía aplicarse el umbral, porque en este caso se demostró una situación extraordinaria y porque es un deber de las autoridades cumplir con los fallos judiciales, no solo en lo formal, sino en lo material.

la Unión Patriótica no pudo participar en tres elecciones parlamentarias consecutivas (2002, 2006 y 2010) por razones ajenas a su voluntad (...) **resultaría difícil entender plena y automáticamente restituidos con la simple decisión anulatoria del Consejo de Estado.**

(...)

Por ello, a juicio de la Sala, **debe reconocerse al menos un periodo de transición** similar al que en su momento previeron los Actos Legislativos 1 de 2003 y 1 de 2009. (Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto No. 2202 de 204; p. 10. Negrillas fuera del texto original.)

Fue así como la UP logró conservar su personería jurídica, a pesar de que en las legislativas de 2014 no logró representación congresual.

Para las elecciones de 2018, permitidas por primera vez las coaliciones para Congreso, la UP integró la Lista de la Decencia, avalada también por los Partidos políticos ASI y Mais, y respaldada por los grupos significativos de ciudadanos Colombia Humana y Todos somos Colombia. Esta superó el umbral y obtuvo 5 congresistas electos.

Como se dijo previamente, esta alianza le permitió conservar su personería jurídica hasta el 2022, como lo expresó el CNE en la Resolución No. 2246 de 2018, a pesar de que los detractores consideraron como una maniobra fraudulenta el que pequeñas agrupaciones —que por sí solas no habrían alcanzado el umbral— sean reconocidas con una personería independiente para cada una. Legalmente, no existe una reglamentación sobre las coaliciones para listas a corporaciones públicas, pero por mandato constitucional están permitidas; y el vacío legal no puede ser el justificante para desconocer la carta política ni derechos fundamentales (así interpretaron las autoridades judiciales y administrativas) (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Radicado No. 2017–05487-00).

Las elecciones presidenciales no son admisibles para adquirir personería. Caso Colombia Humana.

El grupo significativo de ciudadanos Colombia Humana contó con el potencial para convertirse en partido político opositor. Sin embargo, una serie de malas decisiones impidió que pudieran adquirir la personería jurídica. Como se dijo previamente, para que un grupo significativo de ciudadanos pueda inscribir sus propios candidatos, tendrá que recoger firmas y presentar una póliza de seriedad; para así demostrar el nivel de compromiso con la campaña.

El grupo significativo de ciudadanos recogió firmas para la campaña presidencial del señor Gustavo Petro, mientras que, para las elecciones legislativas, apoyó la Lista de la Decencia.

Posiblemente, lo hicieron de esta forma para evitar el desgaste adicional de buscar firmas y otorgar una póliza para las legislativas; como lo exigen estos comicios (MOE, 2018a, pp. 18-19). Además, porque había mayores posibilidades de acceder a curules si las agrupaciones de izquierda unían sus fuerzas y presentaban una lista única.

En las elecciones presidenciales, Gustavo Petro y su fórmula Ángela Robledo obtuvieron más de 8 millones de votos; siendo la segunda fórmula más votada y consiguiendo una curul en Senado y Cámara, respectivamente. Basados en su éxito electoral, Colombia Humana acudió al CNE para obtener el reconocimiento de su personería jurídica (y con ella, acceder a los beneficios que tienen los partidos declarados en oposición.)

El argumento del apoderado se basó en demostrar que, a pesar de no haberse inscrito para las elecciones legislativas, por el Estatuto de Oposición se adquirió representación en el Congreso y se había superado el umbral por un amplio margen, por lo cual, se solicitaba el reconocimiento jurídico del grupo significativo de ciudadanos. De acuerdo con el accionante, era necesario hacer una interpretación sistemática del Artículo 108 constitucional (que exige superar el umbral en elecciones legislativas) con las nuevas reglas del Estatuto de Oposición.

La Procuraduría General de la Nación apoyó a Colombia Humana, ya que “*de manera indirecta, las elecciones a Presidencia deben considerarse también elecciones de Cámara de Representantes o Senado (...)*” (CNE, Resolución No. 3231 de 2018, p. 4). Dejando a un lado la exégesis de la norma, este grupo aglutinó un electorado que se identifica con sus ideas, así que, consecuentemente, lo más lógico sería reconocerlos como partido.

El Despacho tuvo en cuenta cuatro argumentos para negar la personería jurídica.

- 1. Las autoridades administrativas tienen un criterio de interpretación limitado.** Como representantes del Estado, su deber está enmarcado en las disposiciones constitucionales y legales; además, se encuentran limitadas por la cláusula de responsabilidad positiva. (consignada en el artículo 6 de la Carta política.) En consecuencia: "*El carácter reglado de las competencias (...) limita la labor interpretativa que realice de las normas jurídicas, especialmente si se trata de disposiciones constitucionales.*" (CNE, Resolución No. 3231 de 2018; pp. 8-9.)
- 2. La Convención Americana de Derechos Humanos tiene un alcance restringido.** El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha ratificado la importancia de los derechos políticos, tanto por el carácter inalienable del ser humano como por el fortalecimiento de la democracia. No obstante, el Sistema no pretende interferir indebidamente en las formas de gobierno de los Estados miembros; además "*La Corte Interamericana en ejercicio de su competencia consultiva, ha afirmado que los derechos reconocidos en la Convención se aplican solo a las personas naturales, no a las jurídicas.*" (CNE, Resolución No. 3231 de 2018; p. 11.)
- 3. La personería jurídica no es un derecho fundamental.** Una cosa es el derecho fundamental de asociación y de participación política; otra, el reconocimiento de la personería jurídica, pues esta "*no es un elemento constitutivo de las agrupaciones políticas toda vez que, por regla general, no es una conditio sine qua non para la participación efectiva de los ciudadanos (...)*" (CNE, Resolución No. 3231 de 2018; p. 12)

El despacho afirma que la norma es clara en los requisitos mínimos para obtenerla: superar el umbral del 3% en las elecciones legislativas. Jurisprudencialmente, se ha considerado que esta norma trae un elemento cualitativo (participar en las elecciones al Senado o Cámara) y uno cuantitativo (superar el 3% de los votos válidos.) Y, Colombia Humana: "*nunca existió para*

dicho certamen electoral, al no haber recogido el número de apoyos necesarios para su conformación y los demás requisitos exigidos en la ley para tal efecto." (CNE, Resolución No. 3231 de 2018; pp. 14-15.)

- 4. Las curules para el segundo en votos no necesariamente serán para la oposición.** El despacho aclara que estas curules permiten que el segundo en votación (y sus electores) puedan participar en la vida política de esa circunscripción, pero no necesariamente deben ejercer oposición. Tanto el Acto Legislativo 02 de 2015 como la Ley 1909 de 2018, expresan que el segundo en votos “podrá” declararse de oposición junto a su bancada; precisamente, porque no es un mandato legal, sino una posibilidad que tiene el candidato perdedor.

Por todo lo anterior, el CNE le negó la personería a Colombia Humana. Además, para la entidad, las elecciones presidenciales y parlamentarias tienen distinta naturaleza; mientras que la primera tiene un carácter personalista, la segunda está precedida por el peso del partido político al que se circunscribe el candidato. Adicionalmente, las votaciones para presidente —en especial en segunda vuelta— pueden darse, no por la preferencia a determinado candidato, sino por la aversión al aspirante contrario (CNE, Resolución No. 3231 de 2018; p. 21).

Concluye que no son certámenes compatibles entre sí y se descarta la idea de considerar la participación en elecciones presidenciales como forma de adquirir la personería.

Ante esta negativa, Gustavo Petro interpuso una acción de tutela, pero en sede judicial ratifican la postura del CNE, afirmando que son certámenes diferentes y que en las legislativas “*se refleja, por antonomasia, la diversidad política de la sociedad plural.*” (Consejo de Estado, sección Tercera. Rad No. 2019-00025-01; p. 23.)

El anterior caso es paradójico porque, a pesar de que el grupo obtuvo más de 8 millones de votos, no puede ejercer los derechos de un partido reconocido (financiación de campañas y de la

organización, espacios gratuitos en televisión, avalar candidatos en los comicios regionales, entre otros), y declarado en oposición (financiación adicional, derecho de réplica, determinar el orden del día en la Corporación pública a la cual pertenezca...)

Cabe reflexionar hasta qué punto el clima político interfiere en las decisiones judiciales ya que, posiblemente, con las nuevas reglas de juego establecidas en el Acto Legislativo 02 de 2015 (y de haber sido una candidatura menos controversial), se hubiera emitido una decisión distinta, como declarar la personería condicional mientras se regulaba el tema, como fue el caso con la Unión Patriótica para el año 2018. Mientras que, con la UP se extendió la norma (incluso inaplicando el artículo 108 constitucional), para Colombia Humana se acudió a la exégesis y rechazó una forma nueva de adquirir la personería jurídica.

Pese a lo anterior, el CNE fundamentó su decisión en razones de derecho, ya que haciendo una interpretación exegética del mandato 108 Constitucional, al grupo legalmente no le era posible acceder a tal derecho. En ese sentido, puede decirse que hubo un desconocimiento de la norma desde la campaña, así como la importancia de presentarse a elecciones parlamentarias con una lista autónoma, o por lo menos, recoger el mínimo de firmas (que no serían superior a 50 mil) y otorgar la debida póliza de seriedad; para así demostrar su participación en elecciones legislativas.

Conclusiones

En Colombia aún falta consolidar un proyecto político que incluya una fuerte oposición política. Las razones son múltiples: la naturalización del conflicto armado en la vida pública, que ha asimilado al opositor como enemigo, legitimando el uso de las vías de hecho para acallararlo. Muestra de ello fue el cierre del sistema político (durante el Frente Nacional, lo cual provocó una oposición radical y armada), la implementación del Estatuto de Seguridad Nacional (donde se suspendieron garantías fundamentales y se criminalizó la protesta), y la fuerza exterminadora con la que se persiguió a los miembros de la Unión Patriótica (quienes fueron blanco de los primeros grupos paramilitares.)

Por otra parte, la Constitución política actual traía nuevas formas de acceder al Congreso de la República (fórmula de Hare), hecho que pretendió beneficiar a los partidos políticos nuevos o minoritarios. No obstante, los partidos políticos tradicionales encontraron la manera de sacar provecho de esta fórmula, lo que conllevó a una fragmentación de los partidos, fomentó la indisciplina, debilitó viejas lealtades y provocó una ruptura con el Ejecutivo. Este panorama hizo necesario reformar la manera de acceso e impuso el umbral, para que así se votara por partidos y no por personas.

El umbral, actualmente, es la barrera de acceso para que las agrupaciones políticas obtengan o conserven su personería jurídica. Esta, a su vez, trae beneficios. Originalmente, era del 2% de los votos válidos nacionales en las elecciones parlamentarias y, para evitar la parapolítica, este se aumentó a un 3%. Su incremento dificultó la entrada de pequeños partidos al Congreso, por ello ha sido cuestionado como un mecanismo que perpetúa a los partidos tradicionales e impide el acceso a minorías políticas.

Se discutió implementar un umbral territorial, ya que las ciudades obedecen a otras dinámicas. Sin embargo, esta idea se desechó porque no se concebía que un partido fuerte tuviera solo incidencia en algunas regiones; por lo cual, ganó la idea del umbral nacional, preservando así un modelo electoral centralista y dependiente de Bogotá.

La Constitución permitió la creación de partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos son de carácter coyuntural y no tienen organización jerárquica, por lo cual carecen de personería jurídica. A pesar de que la carta política les otorga iguales derechos, los grupos significativos de ciudadanos suelen verse en desventaja.

El Estatuto de Oposición Política (Ley 1909 de 2018) se concibió como una propuesta necesaria. Contempló beneficios adicionales para el partido opositor; como financiamiento y acceso a medios de comunicación adicionales, pertenecer a la mesa directiva de las corporaciones públicas, derecho de réplica, obtener documentación oficial en una semana y contar con un mecanismo de protección de derechos ante el Consejo Nacional Electoral.

A pesar de sus esfuerzos, el estatuto tiene varias falencias. La principal, que la Corte Constitucional, al reconocer como únicos beneficiarios de la Ley a los partidos con personería jurídica (y entendiendo que esta solo se obtiene en elecciones parlamentarias), está invisibilizando otros movimientos opositores que cuentan con un respaldo significativo pero localizado. En la práctica, grupos significativos de ciudadanos que alcancen a conformar bancadas, no podrían acogerse al Estatuto de Oposición Política; solo podrán hacerlo 17 organizaciones reconocidas jurídicamente.

Adicionalmente, el Estatuto de Oposición Política carece de mecanismos efectivos para ejercer la oposición. En primer lugar, el Consejo Nacional Electoral supeditó los derechos de financiación y espacios en medios al concepto ministerial; lo que en la práctica hace que estos

derechos dependan de la voluntad del Ejecutivo. Además, porque otorgar la segunda vicepresidencia en Senado y Cámara puede ser más como una asignación simbólica, ya que —para ejercerla— depende de la inasistencia del presidente y el primer vicepresidente.

Finalmente, a la luz de la jurisprudencia puede evidenciarse que, los criterios interpretativos utilizados en los casos de la UP y Colombia Humana, difieren notoriamente. Mientras que la UP se vio favorecida —en dos ocasiones— por una interpretación sistemática, Colombia Humana se perjudicó con la exégesis de los magistrados. Por lo anterior, es posible evidenciar que, tanto a nivel cultural como a nivel jurídico, Colombia no está preparada para consolidar una oposición fuerte que permita un verdadero desarrollo de la democracia.

Referencias

Libros, capítulos y artículos

- Archila, M. (2016). El paro cívico nacional del 14 de septiembre de 1977. Un ejercicio de memoria colectiva. *Revista de Economía Institucional*, 18(35), 313-318.
- Ariza, M. A., y De la Cruz, A. (2017). La estigmatización de la oposición política en el ejercicio democrático en la historia colombiana 1945-2016. *Advocatus*, 14(28), 89-108.
- Basset, Y. (2011). Las circunscripciones especiales: ¿Unas instituciones obsoletas? *Análisis Político*, 24(72), 43-59.
- Bernal, A. (2006). ¿Qué es ganar y qué es perder en política?: los retos en la participación electoral. *Análisis político*, 19(56), 72-92.
- Botero, F. y Rodríguez, J. C. (2006). Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política*. 26(1), 138-151.
- Botero, F. (2006). Reforma política, personalismo y sistema de partidos ¿Partidos fuertes o coaliciones electorales? En García, M. y Hoskin, G. (comp.) *Reforma política de 2003 ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* (pp. 139-159) Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, Fundación Konrad Adenauer.
- Cabrejo, J. C., y Salas, A. P. (2015). El Acto Legislativo 01 de 2009 en Colombia, una reforma electoral del poder. En *Justicia y Sufragio*, (14), 96-112.
- Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales y Universidad del Rosario (2015) *Representación, participación y curules especiales de minorías étnicas*. Recuperado de [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Representacion Poltica de las minorias e n Colombia UR.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Representacion_Politica_de_las_minorias_e_n_Colombia_UR.pdf)

CNMH (2018). *Todo pasó frente a nuestros ojos. Genocidio de la Unión Patriótica 1984-2002.*

Bogotá, Colombia: CNMH.

_____. (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en*

Colombia. Bogotá, Colombia: CNMH - UARIV.

Dahl, R. (1989). *La poliarquía, la participación y la oposición.* Madrid, España: Tecnos.

Febres, J. B. (2001). ¿Por qué es necesaria una reforma política general? *Revista Ópera* (1), 47-82

González, C. M. (2010) Aspectos relevantes de la Reforma Constitucional contenida en el Acto

Legislativo 01 de 2009. En González, C., Manrique, V., Rojas, H., Rueda, M., y Torres,

M. *Nueva reforma política y proceso electoral del año 2010. Aspectos básicos para votar*

en las Elecciones Legislativas de 2010 (pp. 35-48). Bogotá, Colombia: Universidad del

Rosario.

Grupo de Memoria Histórica. (2013) *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad.*

Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Gutiérrez, F. (2002). Fragmentación electoral y política tradicional en Colombia: piezas para un

rompecabezas en muchas direcciones. *Perfiles Latinoamericanos* 10(20), 53-77.

_____. (2014) *El orangután con Sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia*

(1910-2010). Bogotá, Colombia: IEPRI-Penguin Random House Group Editorial.

Herrán, O. A. (2009) Las minorías étnicas colombianas en la Constitución Política de 1991.

Prolegómenos. Derechos y Valores. 12(24), 189-212.

Lozano, G. (2015) La actualidad de los partidos políticos en Colombia. *IUSTA* (43), 119-137.

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

Misión de Observación Electoral. (2015) *La propaganda política en las Campañas Electorales en Colombia*. Bogotá, Colombia: MOE. Recuperado de:
https://moe.org.co/home/doc/moe_juridica/2015/La_propaganda_politica_en_colombia.pdf

_____. (2017). *Propuestas, reformas político y electoral*. Recuperado de:
<https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reformma-completo-2017-1-1.pdf>

_____. (2018a). *Ruta Electoral 2018*. Recuperado de: <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/01/Ruta-Electoral-2018-Completo-1.pdf>

_____. (2018b) *Informe general de observación. Elecciones de Congreso y consultas populares interpartidistas*. Recuperado de: https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/11/Informe-de-Observación-Elecciones-de-Congreso_Digital.pdf

Montes, P., Ossa, J. P., y Vélez, C. (2006) Y se hizo la reforma... condiciones que permitieron el trámite exitoso de la reforma política de 2003. En García, M. y Hoskin, G. (comp.) *Reforma política de 2003 ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* (pp. 1-32) Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, Fundación Konrad Adenauer.

Pizarro, E. (2002). Atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las micro-empresas electorales. En Gutiérrez, F. (comp.) *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*. (pp. 359-401). Bogotá, Colombia: Norma.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *Oposición política en Colombia: debate inconcluso*. Bogotá, Colombia: Nuevas ediciones.

Rodríguez, J. C. (1999). Posibilidades y riesgos de la actual reforma electoral en Colombia. Un análisis del sistema electoral colombiano. *Pensamiento jurídico* (11), 203-214.

_____. (2006). Voto preferente y cohesión partidista: entre el voto personal y el voto de partido. En García, M. y Hoskin, G. (comp.) *Reforma política de 2003 ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* (pp. 161-183) Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, Fundación Konrad Adenauer.

Turriago, D. (2017). La actitud de la iglesia católica colombiana durante las hegemonías liberal y conservadora de 1930 a 1953. *Cuestiones teológicas* (101), 67-94.

Velásquez, E. (2007). Historia del paramilitarismo en Colombia. *Revista de Historia*, 26(1), 134-153.

Tesis universitarias

Cabrera, M. F. (2009). *El Acto Legislativo 01 de 2003. ¿Herramienta fallida para el fortalecimiento de los Partidos Políticos en Colombia? Caso de Estudio: el Partido Social de la Unidad Nacional – Partido de la U.* (Tesis de Pregrado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia.

Gómez, L. J. (2014) *Biografía contexto e historia: La Violencia en Colombia 1946-1965.* (Tesis de pregrado). Universidad del Valle, Cali Colombia.

Moreno, O. L. (2011). *Estatuto de Seguridad Nacional: efecto colateral de la pacificación forzada. Caso: Santiago de Cali (1978-1982)* (Tesis de Pregrado). Universidad del Valle, Cali, Colombia.

Documentos legales

Acto Legislativo 01 de 2003. *Por la cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones.* Publicado en Diario Oficial No. 45.237 el 3 de julio de 2003.

Acto Legislativo 01 de 2009. *Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.* Publicado en Diario Oficial No. 47.410 el 14 de julio de 2009.

Acto Legislativo 02 de 2015. *Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones.* Publicado en Diario Oficial No. 49.560 el 01 de julio de 2015.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2202 del 01 de abril de 2014.
Consejero Ponente: William Zambrano Cetina.

Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 4 de julio de 2013. Radicado No. 2010-00027-00. Jaime Araujo Rentería y otros vs Consejo Nacional Electoral. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

Consejo de Estado, Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 14 de marzo de 2019. Radicado No. 2019-00025-01. Gustavo Francisco Petro Urrego vs Consejo Nacional Electoral.
Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 25 de abril de 2019. Radicado No. 2018-00074-00. Juan Carlos Calderón España y otros vs Ángela María Robledo Gómez. Consejero Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio.

Decreto 1923 de 1978, *Por el cual se dictan normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantiza la seguridad de los asociados*. Publicado en Diario Oficial No. 35.101 el 21 de septiembre de 1978.

Ley 5 de 1992. *Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*. Publicada en Diario Oficial No. 40.483, el 18 de junio de 1992.

Ley 130 de 1994. *Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones*. Publicada en Diario Oficial No. 41.280, el 23 de marzo de 1994.

Ley 996 de 2005. *Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones*. Publicada en Diario Oficial No. 46.102, el 24 de noviembre de 2005.

Ley 1475 de 2011. *Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones*. Publicada en el Diario Oficial No. 48.130, el 14 de julio de 2011.

Ley 1712 de 2014. *Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*. Publicada en Diario Oficial No. 49.084, el 6 de marzo de 2014.

Ley 1755 de 2015. *Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Publicada en Diario Oficial No. 49.559, el 30 de junio de 2015.

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.* Publicada en el Diario Oficial No. 50.649, el 9 de julio de 2018.

Resolución 3097 del Consejo Nacional Electoral. *Por la cual se establece el uso obligatorio de la herramienta electrónica, software aplicativo denominado "CUENTAS CLARAS" como mecanismo oficial para la rendición de informes de ingresos y gastos de campaña electoral.* Expedida el 05 de noviembre de 2013.

Resolución 2246 del Consejo Nacional Electoral. *Por medio de la cual se declara que unos partidos políticos que hicieron parte de una coalición, conservan de manera condicionada la personería jurídica con ocasión de las elecciones para Congreso de la República del 11 de marzo de 2018, al haber obtenido la coalición de la que hicieron parte los requisitos objetivos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política de Colombia.* Expedida el 10 de agosto de 2018.

Resolución 3134 del Consejo Nacional Electoral. *Por medio de la cual se reglamentan algunos aspectos de la Ley Estatutaria 1909 del 09 de julio de 2018, que consagra el Estatuto de Oposición, con el fin de garantizar los derechos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición, y de las organizaciones políticas independientes.* Publicada en Diario Oficial No. 50.811 del 14 de diciembre de 2018.

Resolución 3231 del Consejo Nacional Electoral. *Por medio de la cual se deniega la solicitud de reconocimiento de personería jurídica del Grupo Significativo de Ciudadanos COLOMBIA HUMANA, presentada por su Representante Legal Provisional, GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, en virtud de la participación en las elecciones a*

Presidente y Vicepresidente de la república del año 2018. Expedida el 20 de diciembre de 2018.

Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Segunda - Subsección "D". Sentencia del 23 de noviembre de 2017. Radicado No. 2017-05487-00. Magistrado Ponente: Israel Soler Pedroza.

Otra documentación

Alto Comisionado para la Paz (2016) *Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera*. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/Texto-completo-del-Acuerdo-Final-para-la-Terminacion-del-conflicto.aspx>

Georgetown University. (1995-2010). *Political database of the Americas*. Recuperado de: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/elecdata.html>

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2019). *Histórico de Resultados*. Recuperado de: <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados,3635-.html>

Toro. J. J. (2016). *Así fue el paro de 1977, el más grande (y violento) de la historia de Colombia*. Bogotá, Colombia: Pacifista! Recuperado de: <https://pacifista.tv/notas/asi-fue-el-paro-de-1977-el-mas-grande-y-violento-de-la-historia-de-colombia/>