



ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN COLOMBIA (2018-2024)

ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF THE STATUTE OF THE POLITICAL OPPOSITION IN COLOMBIA (2018-2024)

Doly Rocio Jurado Cerrón*

RESUMEN: Este artículo tiene como objetivo responder a la pregunta ¿cuál ha sido el proceso de implementación del estatuto de la oposición política en Colombia? Con tal fin, utilizando el método analítico jurídico, analiza el contexto político, social y jurídico que antecedió y que justifica la “Ley N° 1909 de 2018, que adopta el Estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes” (en adelante, EOP), el contenido de los derechos recogidos en esta y los avances en su implementación en sus seis años de vigencia. Así también, complementa el estudio con entrevistas no estructuradas a algunos senadores y representantes a la Cámara. Finalmente, tras realizar el recorrido por el proceso de implementación del EOP, concluye que, si bien la entrada en vigor del EOP ha representado un avance significativo en la protección de los derechos de la oposición en este país, aún deben superarse ciertas barreras estructurales, sistémicas y sociales que han dificultado la implementación integral tanto de los derechos como de los mecanismos contemplados en el EOP.

Palabras clave: Sistema político colombiano, Estatuto de la oposición, oposición política, control político, implementación

ABSTRACT: This article aims to analyze the level of implementation of the statute of the political opposition in Colombia. To this end, using the legal analytical method, it analyzes the political, social and legal context that preceded and justifies the “Law No. 1909 of 2018, which adopts the Statute of the political opposition and some rights to independent

* Personal docente investigador predoctoral de Derecho Constitucional en la Universitat de Lleida y miembro del Grupo de Investigación sobre el Derecho y la Justicia (GIDYJ) y del Grupo de investigación consolidado Sociedad Sostenible y Derecho-SOIUS (2021 SGR 00255). Carrer de Jaume II, 73, despacho 2.31, CP 25001, Lleida, España. Email: dolyrocio.jurado@udl.cat.

ID 0000-0001-7981-5189. Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación que lleva por título “El Estatus jurídico-político de la oposición política en las democracias representativa” (PID2020-117154GA-I00), financiado por la Agencia Estatal de Investigación (MCIN/AEI/10.13039/501100011033). Este trabajo se ha presentado oralmente ante el Grupo de Investigación Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia y ante el Seminario Permanente de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT, a cuyos miembros agradezco por sus comentarios y sugerencias, pues han contribuido en la mejora de este trabajo de investigación, al igual que las recomendaciones de los revisores de esta revista.

political organizations” (hereinafter, EOP), the content of the rights contained therein and the progress in its implementation in its six years of enactment. It also complements the study with unstructured interviews with some senators and representatives to the House of Representatives. Finally, after reviewing the process of implementation of the EOP, it concludes that, although the entry into force of the EOP has represented a significant advance in the protection of the rights of the opposition in this country, there is still a need to overcome certain systemic and social structural barriers that have hindered the comprehensive implementation of both the rights and the mechanisms contemplated in the EOP.

Keywords: Colombian political system, Opposition statute, political opposition, political control, implementation

I. INTRODUCCIÓN

La historia colombiana ha estado marcada por escenarios de conflicto armado interno que se arrastran desde la década de los sesenta y que han determinado muchos aspectos de la vida social, económica, cultural y política en Colombia. El camino hacia la paz no se ha terminado de pavimentar aún y dentro de los muchos pasos dados en busca de ella figura la expedición de la “Ley N° 1909 de 2018, que adopta el Estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes” (en adelante, EOP), con la cual se ha buscado incluir a las “disidencias”¹ en el sistema político, articulando así una vía más en el camino transicional.

Desde la entrada en vigor de este EOP, el 20 de julio de 2018, han transcurrido dos gobiernos, el de Iván Duque Márquez (2018-2022), en el cual se estrena este documento y, actualmente, el de Gustavo Petro Urrego (2022-2026), en cuyo mandato ya se han evidenciado las primeras experiencias en el ejercicio de los derechos que este documento reconoce, y las barreras sistémicas que han dificultado su implementación integral.

En ese marco, este artículo tiene como objetivo responder a la pregunta: ¿cuál ha sido el proceso de implementación del estatuto de la oposición política en Colombia? Para ello, hace un análisis centrado en cuatro aspectos: el contexto político, social y jurídico de la expedición del EOP (II); su contenido interpretativo tras la Sentencia C-018/18 de control constitucional (III); la implementación del EOP tras sus seis años de vigencia, apartado en el que se abordará no solo la configuración del rol opositor, sino, sustancialmente, cómo se ha venido materializando cada derecho en la práctica y la funcionalidad que han tenido los mecanismos de protección establecidos en la norma (IV). Finalmente, tras el estudio realizado se identifican algunas barreras estructurales, sistémicas y sociales que han dificultado la implementación integral del EOP, dentro de las sistémicas: el acceso a la justicia, el sistema de partidos y las correspondientes a las asignaciones presupuestarias; y, dentro de las sociales: la cultura política de la sociedad colombiana (V). Todo ello

¹ Término usado como sinónimo de oposición.

para finalmente concluir que, si bien la entrada en vigor del EOP en Colombia representa un avance significativo en la protección de los derechos de la oposición en este país, aún deben superarse barreras estructurales, sistémicas y sociales para su implementación integral, lo cual requiere no solo un esfuerzo político, sino también social.

Para la elaboración de este trabajo de investigación se ha hecho uso de la metodología analítica jurídica y, en consecuencia, se ha revisado bibliografía especializada en la materia, informes de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo, y dos jurisprudencias fundamentales de la Corte Constitucional: la Sentencia C-018/18 de 2018 y la Sentencia SU-347/23. Así también, se ha hecho uso de instrumentos de recolección de datos adicionales como lo son las entrevistas no estructuradas (formato adjunto a este artículo) a algunos senadores y representantes ante la Cámara, ello en atención al cargo político que desempeñan o desempeñaron, ya sea como gobierno u oposición política en el periodo presidencial 2018-2022 o en lo que va del periodo de 2022-2026. La limitación de la muestra se debió a que, durante el desarrollo de la investigación, las agendas de los senadores estaban llenas debido a las elecciones regionales desarrolladas el 29 de octubre de 2023, lo cual dificultó un mayor alcance; no obstante, se pudo entrevistar a: Daniel Carvalho Mejía (1 de septiembre de 2023), Luz María Múnera Medina (6 de septiembre de 2023), Paloma Valencia Laserna (6 de septiembre de 2023) y una entrevistada que pidió no ser incluida en la investigación debido a las limitaciones que se derivan del cargo laboral que actualmente desempeña (29 de septiembre de 2023)².

II. CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL Y JURÍDICO DE LA EXPEDICIÓN DEL EOP EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

El sistema político democrático colombiano está atravesado por escenarios de violencia que han determinado la forma en la que se ha hecho y controlado la política. La convivencia entre las disidencias y el control político y social del gobierno de turno no ha sido pacífica y, por el contrario, ha estado plagada de episodios en los que la oposición política ha sido foco de una estigmatización marcada incluso por sangre³ y una “represión exterminadora”⁴. Como bien lo resume Cruz Buitrago y Cediel Terán: “la obstaculización, criminalización y persecución al ejercicio del derecho a la oposición política ha sido una constante en la historia jurídico política colombiana”⁵.

² No obstante, su participación aportó información relevante para el desarrollo de este estudio.

³ DE LA CRUZ y ARIAZA (2017) p. 106.

⁴ ESCOBAR y otros (2019) p. 13.

⁵ CRUZ y CEDIEL (2022) p. 76.

Esta serie de hechos son los que han llevado a que se califique a la democracia colombiana como “incompleta”⁶ y “mutilada”⁷, puesto que estas experiencias muestran que no se terminó de entender que el pluralismo y las diferencias políticas son una fortaleza del sistema democrático y una garantía de este. Estos calificativos se correspondían con un espacio temporal en el que aún no se contaba con mecanismos concretos para la protección de las minorías políticas, concretamente, un EOP. En esa línea, será necesario entender su contexto, para lo cual seguiremos la metodología postulada por Parra Ramírez y revisaremos tanto la estructura constitucional colombiana, la formación histórico-cultural de su sociedad, así como su grado de modernización⁸.

El estudio de la oposición, y de su estatuto como garantía de la misma, debiera remitirse no solo a su contexto político, sino también a la “condición socioeconómica del sistema en el cual ésta opera, así como a las condiciones históricopolíticas internacionales”⁹ presentes. Esto es así ya que, aunque se creyeran geográficamente ajenes, estas condiciones terminan atravesando fronteras y trasladando no solo sus modelos, sino también sus temores y sus enemigos. Esto fue lo que ocurrió en el contexto colombiano con quienes albergaban ideas de izquierda y con quienes profesaban el comunismo como ideología política, quienes, cual enemigos del poder, fueron sometidos y casi exterminados.

La experiencia política de Colombia con la oposición no ha sido ni amigable ni tolerante, pues lo que se entendería como algo natural en la vida democrática, se interpretó aquí como un “cáncer” que debía ser extirpado del escenario de la vida pública¹⁰. Esta ofensiva contra quienes detentaban ideas diferentes no solo provino de las fuerzas institucionales, sino también de las extra institucionales¹¹. De este modo, se desencadenó un ciclo de violencia, también llamado “periodo de la Violencia”, que va desde 1918 a 1953 y que combinó “una [violencia] políticamente dirigida desde el gobierno sobre los opositores; otra de resistencia de los opositores hacia el gobierno y sus representantes; y una más de resolución de conflictos o aprovechamiento de la situación para resolverlos mediante el uso de la fuerza”¹². Fue esta falta de garantías para quienes pensaban políticamente diferente o intentaban hacer algún ejercicio de oposición a los gobiernos de turno lo que frenó la articulación de partidos u organizaciones políticas o sociales con tal fin.

En este escenario de violencia los líderes de los dos principales movimientos políticos Laureano Gómez (conservador) y Alberto Lleras (liberal), buscan una salida política a esta situación, firmando así el Acuerdo del Frente Nacional que se

⁶ LONDOÑO (2016) p. 51.

⁷ DE LA CRUZ y ARIAZA (2017) p. 90.

⁸ PARRA (1999) p. 140.

⁹ PARRA (1999) p. 137.

¹⁰ DE LA CRUZ y ARIAZA (2017) p. 90.

¹¹ SEMILLERO RAFAEL URIBE URIBE (2013) p. 68.

¹² LONDOÑO (2016) p. 56.

plasmó en los Pactos de Benidorm el 14 de julio de 1956 y, un año después, en el de Sitges el 20 de julio de 1957. Este acuerdo recogió “tres arreglos institucionales: la alternación [sic] en la presidencia, la eliminación de la competencia entre los partidos y la reforma a la carrera administrativa”¹³, acuerdos que posteriormente fueron incluidos en la Constitución de 1886 a través del plebiscito del 1 de diciembre de 1957 y el Acto Legislativo del 1 de septiembre de 1959. Así expresado, este pacto de la coalición bipartidista fue la materialización de un “usufructo paritario” del poder tripartito del Estado¹⁴ entre conservadores y liberales.

Si bien este pacto logró el cese de la violencia y la confrontación política entre ambos partidos¹⁵, no fue ese el caso de la violencia que tenía su origen en lo social, pues los acuerdos del Frente Nacional no incluyeron en su diseño medidas contra esta, produciéndose como respuesta la radicalización de los sectores políticos excluidos. Los efectos de esta paz negociada entre las fuerzas políticas bipartidistas no fueron ajenos a los demás actores políticos del sistema colombiano ni a la población en general, generándose tres tipos de oposición¹⁶: la oposición dentro del Acuerdo del Frente Nacional, representada por el Movimiento Revolucionario Liberal (en adelante, MRL), quienes, si bien no pretendían la finalización del pacto, no estaban de acuerdo con la alternancia en el gobierno y querían un mayor derecho a gobernar; no estaban de acuerdo con las cuotas de poder.

La segunda de ellas, configurada por una oposición dentro de las reglas democráticas, pero fuera del Acuerdo del Frente Nacional, representada por el Movimiento Alianza Nacional Popular (en adelante, ANAPO) que, contra el bipartidismo instaurado planteaba la creación de una fuerza política alternativa por fuera de estas dos. Finalmente, la oposición antisistema impulsada por las organizaciones guerrilleras en los años sesenta, que funciona no solo fuera del régimen, sino también fuera de las reglas democráticas establecidas en el sistema político colombiano. Esta última se ubica dentro de lo que Linz denomina como “oposición desleal”¹⁷ o también desarrollada por la doctrina como “oposición antisistema”.

¹³ LONDONO (2017) p. 58. En el mismo sentido, el COMITÉ DE SOLIDARIDAD CON LOS PRESOS POLÍTICOS detalla estos tres acuerdos: “1. Los dos partidos se reparten por mitades el poder burocrático del Estado, es decir, el número de ministros, congresistas, gobernadores, alcaldes, funcionarios en general; 2. Acuerdan derechos políticos solo para los partidos liberal y conservador. El resto de partidos, existentes o futuros, quedan excluidos; y, 3. Durante 16 años (1958-1974) habrá 4 períodos presidenciales y la presidencia de la Nación será ejercida, alternativamente, por representantes de los dos partidos”. COMITÉ DE SOLIDARIDAD CON LOS PRESOS POLÍTICOS (1974) pp. 5-7.

¹⁴ BELTRÁN y NIETO (2001) p. 38.

¹⁵ En sentido contrario, hay quienes sostienen que “La Violencia no cesó, simplemente se tecnificó y mejoró, seleccionando a sus víctimas. (...) Ahora se tratará de ir diezmado los dirigentes populares, los partidos de oposición y las zonas agrarias donde persistan formas de organización”. COMITÉ DE SOLIDARIDAD CON LOS PRESOS POLÍTICOS (1974) p. 7.

¹⁶ ARCHILA (1996) p. 26.

¹⁷ LINZ (1996) pp. 57-62.

En este escenario, al dejar de ser la vía política un espacio de expresión de los intereses sociales, se buscaron medios alternativos institucionales como las protestas o las movilizaciones sociales, las cuales, pese a encontrarse bajo el cauce constitucional, fueron frenadas y acalladas por una desbordada fuerza militar como respuesta estatal. Como consecuencia de los elevados niveles de represión se produjo no solo un fraccionamiento en las dinámicas sociales, sino también la desarticulación de la participación política y el distanciamiento de la oposición democrática ciudadana¹⁸ que se ha manifestado en una desafiliación política y abstención electoral¹⁹.

Como contrapartida, algunos grupos radicalizaron sus posiciones y formaron una “oposición revolucionaria” fuera del sistema político democrático, que tuvo como actores a grupos armados de izquierda como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (en adelante, FARC), el Ejército de Liberación Nacional (en adelante, ELN), el Ejército Popular de Liberación (en adelante, EPL), el Ejército Revolucionario del Pueblo (en adelante, ERP) y el Movimiento 19 de abril (en adelante, M-19). Por otra parte, hacia el año 1985, nace una “oposición de izquierda no armada”, la cual se planteó como una nueva alternativa política democrática y que tuvo su expresión en la Unión Patriótica (en adelante, UP). Esta última fue prontamente frenada tras ser sometida a un “exterminio masivo” dirigido contra los candidatos políticos y los líderes sociales que lo integraban o tenían ideas afines²⁰.

En suma, con el Frente Nacional y el poder compartido entre conservadores y liberales se desvirtúa y debilita la noción de oposición en Colombia, relegándola “dentro de la política armada o dentro del movimiento social por falta de espacio [en lo] político”²¹. Otro daño colateral visible ha sido también “la minimización de la oposición y la burocratización de los partidos políticos históricos”²², pues no fue hasta la Constitución de 1991 que se incorporaron algunas importantes reformas políticas, entre ellas, el derecho de la oposición. Si bien la inclusión en la Constitución de 1991 representó un avance formal para la protección de los derechos de la oposición, ello no tuvo impacto material alguno. A la Constitución le precedió un fenómeno llamado “parapolítica”, una alianza formada entre dirigentes políticos de derecha y narcoparamilitares, donde estos últimos cumplían un rol de persecución y hasta asesinato a líderes sociales de izquierda y de la oposición²³. De este modo, se

¹⁸ ESCOBAR y otros (2019) p. 17.

¹⁹ SANTAMARÍA (1984) p. 76.

²⁰ PARRA (1999) p. 143.

²¹ PARRA (1999) p. 142.

²² CHARRY (2018) s/p.

²³ “El primer partido político de oposición golpeado profundamente en Colombia por el Paramilitarismo y violencia de Estado fue la Unión Patriótica durante la segunda mitad del Siglo XX (entre sus dirigentes Jaime Pardo Leal, Bernardo Jaramillo Ossa), sumándose otros partidos como el Partido Liberal (recordando la dolida muerte de Luis Carlos Galán Sarmiento), el Partido Conservador (Álvaro Gómez Hurtado) Alianza Democrática M-19 (Carlos Pizarro León Gómez)”. SEMILLERO RAFAEL URIBE (2013) p. 70.

excluyó de las contiendas electorales cualquier intento legítimo de acceso al mismo para los partidos de izquierda.

En el marco normativo, le siguió la “inflación legislativa”²⁴, un periodo caracterizado por la emisión de legislación dispersa que va desde la Ley N° 5 de 1992, del 17 de junio de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes, hasta la Ley N° 130 de 1994, del 23 de marzo de 1994, por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos²⁵. Todas estas normas no lograron concretar una reglamentación clara y garantista que hiciera frente al escenario de violencia política presente en el país, por lo que resultaba necesario sistematizar y recoger las normas existentes en un solo documento: un estatuto de la oposición política que contenga todos los derechos que le asisten a esta, así como la implementación de garantías para su protección.

La baja participación de los partidos políticos de izquierda en la política y su casi nulo acceso a cargos de representación se fue revirtiendo poco a poco. Prueba de ello es que el actual gobierno tiene como presidente a Gustavo Petro, quien postuló por una coalición de partidos y movimientos políticos de izquierda²⁶, siendo esta la primera vez que un representante de esta línea política logra ocupar el sillón presidencial.

Asimismo, se ha buscado construir la paz a través de mecanismos que permitan la inclusión de las disidencias y la diversificación de los actores en el sistema político colombiano. De este modo, con la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y la ex guerrilla de las FARC-EP se inicia “un proceso social de transición”²⁷ que encontró su cauce finalmente en la Ley N° 1909 de 2018.

Si bien se recoge en la Constitución de 1991 el derecho a la oposición política, no fue hasta el año 2018 que finalmente se materializan los derechos y garantías con la promulgación del EOP. La regulación original recogida en el artículo 112 de este texto constitucional fue posteriormente modificada mediante los Actos Legislativos 1 de 2003 (artículo 5) y 2 de 2015 (artículo 1), contenido que desarrollaremos en los acápite siguientes. Detrás de este estatuto final hubo catorce iniciativas legislativas que buscaron hacer efectiva esta promesa, y una larga historia por los derechos de la oposición que cogieron impulso con los acuerdos de paz firmados el 26 de septiembre de 2016 por el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - EP (en adelante, FARC-EP). No fue tarea fácil llegar al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera,

²⁴ Término usado por el Semillero Rafael Uribe para describir a este periodo. SEMILLERO RAFAEL URIBE URIBE (2013) p. 81.

²⁵ SEMILLERO RAFAEL URIBE URIBE (2013) p. 79.

²⁶ Integraron el Pacto Histórico los siguientes movimientos y partidos políticos: Colombia Humana, Unión Patriótica-Partido Comunista, Polo Democrático Alternativo, Alianza Democrática Amplia, Movimiento Alternativo Indígena y Social, Partido del Trabajo de Colombia y Todos Somos Colombia.

²⁷ ESCOBAR y otros (2019) p. 16.

pues fue un proceso que requería la reincorporación efectiva de las FARC-EP no solo en el ámbito social y económico, sino también en el ámbito político.

Como contrapartida, estaba el compromiso de las FARC-EP de “contribuir con la terminación del conflicto armado, convertirse en sujeto político legal y aportar decididamente a la consolidación de la reconciliación nacional, la convivencia pacífica, la no repetición, y a transformar las condiciones que han permitido el origen y la persistencia de la violencia en el territorio nacional”²⁸. En esa línea, se sostenía que debía darse prelación a la presentación y aprobación del EOP y la reforma al régimen electoral²⁹. Un punto fundamental para propiciar la incorporación de las FARC-EP a la vida política legal era su tránsito de una organización armada a un nuevo partido o movimiento legal, de manera que adquirieran así personería jurídica y fueran sujetos de los mismos derechos y deberes que el orden constitucional impone en el ámbito político.

En ese marco, se agilizó la redacción, debate y aprobación del EOP, para lo cual se echó mano del *fast track* o procedimiento legislativo especial para la paz. De este modo, cumpliendo con el compromiso asumido en el acuerdo, el ministro del interior Juan Fernando Cristo Burgos presentó el Proyecto de Ley Estatutaria 03/17 ante el Senado. Este fue finalmente aprobado el 26 de marzo de 2017, tras largas deliberaciones y tensiones, sometido a control de constitucionalidad de la Corte Constitucional, resuelto mediante la Sentencia C-018/18, de fecha 4 de abril de 2018, y promulgado el 9 de julio de 2018, bajo la autógrafo de la Ley 1909 de 2018. No obstante, su vigencia se previó para el 20 de julio del mismo año, según se precisa en el propio artículo 32 del referido EOP.

III. EOP Y CONTENIDO INTERPRETATIVO TRAS LA SENTENCIA C-018/18 DE CONTROL CONSTITUCIONAL

El EOP es una ley pionera en la región, como lo fue en su momento la incorporación del derecho de la oposición en el texto constitucional colombiano, aunque su materialización se postergase por diecisiete años. Obedecen a la misma finalidad las reformas en el sistema político que insertan al pluralismo político como una nota característica del sistema político colombiano, de modo contrario al modelo bipartidista cerrado del siglo XX del que se dio cuenta en el apartado anterior.

Bajo esa lógica, se plasmaron en el EOP garantías mínimas para la acción política en igualdad de condiciones de los diferentes partidos y movimientos políticos con personería jurídica en la esfera política colombiana. El EOP contiene 32 artículos distribuidos en 5 capítulos con el contenido siguiente: Capítulo I: Disposiciones generales (artículos 1 al 10); Capítulo II: De los derechos de la oposición política (artículos

²⁸ COLOMBIA, Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016) p. 68.

²⁹ COLOMBIA, Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016), punto 3.2.1.2., literal c.

11 a 25); Capítulo III: De las organizaciones políticas independientes (artículos 26 y 27); Capítulo IV: De los mecanismos de protección de los derechos de oposición (artículos 28 al 30), y Capítulo V: Disposiciones finales (artículos 31 y 32).

Tras el control de constitucionalidad de la Corte Constitucional, el único cambio significativo que se produjo en el EOP fue la declaración de inexequibilidad de la expresión “así como a los grupos significativos de ciudadanos, las agrupaciones políticas y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular”, lo cual, como veremos a continuación, determinó la titularidad del derecho a la oposición política. En lo restante, luego de una interpretación pormenorizada, se declara la exequibilidad del EOP con las consideraciones que se detallan a continuación.

1. NATURALEZA JURÍDICA Y FINALIDAD DEL DERECHO A LA OPOSICIÓN

La oposición política en el ordenamiento jurídico colombiano es consecuente con la lógica de democracia participativa que recoge la Constitución de 1991. Articula garantías para que los grupos políticos puedan, pacíficamente y dentro del marco institucional, fiscalizar y controlar el poder; además de brindarles la posibilidad de plantearse como opciones para la alternancia política del gobierno³⁰.

La oposición, como contrapartida dialéctica del poder³¹ y negación al mismo³², precisa de garantías que resguarden su labor crítica. En consecuencia, la Corte Constitucional concordó con el legislador en que el derecho a la oposición política debía ser elevado a la categoría de derecho fundamental, con la consecuencia que ello conlleva de dotarlo de las máximas garantías que el sistema jurídico ofrece para este tipo de derechos, como su protección a través de la acción de tutela.

De esta manera, de conformidad con los artículos 40 y 112 de la Constitución Política (que, respectivamente, recogen los derechos políticos y lo referente al EOP), la oposición es un derecho fundamental autónomo que goza de especial protección por el Estado y las autoridades públicas (artículo 3 del EOP). Nótese que se hace hincapié en su autonomía, puesto que, en el fragor del debate parlamentario del EOP, hubo quienes plantearon que se trataría de un componente de los derechos políticos, más no de un derecho autónomo³³. Esta posición parece no haber quedado del todo clara, incluso para la Corte Constitucional, pues ella misma se contradice al señalar que el control al poder, finalidad de la oposición, “es un componente del derecho fundamental a la participación política”³⁴ y que su ejercicio está “ligado, inexorablemente, al ejercicio de ciertos derechos” como: el derecho

³⁰ Corte Constitucional, 04/04/2018, párrafo 207.

³¹ IONESCU y DE MADARIAGA (1977) p. 17.

³² LANDA (1990) p. 27.

³³ Corte Constitucional, 04/04/2018, párrafo 209.

³⁴ Corte Constitucional, 04/04/2018, párrafo 301.

de petición, el derecho a expresarse y difundir libremente las ideas, el derecho a la libertad de expresión y el derecho al buen nombre³⁵.

Recordemos el análisis que realiza la Corte Constitucional de las diferencias más notables entre los derechos políticos y el derecho a la oposición desde tres perspectivas: la titularidad del derecho, el contenido mínimo y los contenidos constitucionales. Respecto a la titularidad del derecho, en el caso de los derechos políticos del artículo 40 de la Constitución, su titularidad recae en todos los ciudadanos, mientras que, en el caso del artículo 112, de manera colectiva, en los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al gobierno. En cuanto a los contenidos mínimos, refiere que el artículo 40 comprende el derecho de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, mientras que, por otro lado, el contenido del artículo 112 recoge el ejercicio de la función crítica frente al gobierno, y el de plantear y desarrollar alternativas políticas.

Finalmente, respecto a los contenidos constitucionales del artículo 40, señala que incluye: la posibilidad de elegir y ser elegido; tomar parte de las diferentes formas de participación democrática; constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; el derecho de revocatoria; la iniciativa en corporaciones públicas; el derecho a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley, y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos. En cuanto al artículo 112: el acceso a la información y documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales vigentes; el uso de medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para el Congreso inmediatamente anteriores; el derecho de réplica en los medios de comunicación; la participación en mesas directivas de los cuerpos colegiados, y el derecho a curules para candidatos a presidente y vicepresidente, gobernador y alcalde, que sigan al ganador, en el Senado, Cámara, Asamblea y Concejo, respectivamente³⁶.

No obstante, pese a este esfuerzo argumentativo, la Corte Constitucional no termina de justificar suficientemente la naturaleza de este derecho como derecho autónomo y como derecho fundamental, lo cual lleva a concluir que este tribunal incurre en un manifiesto problema de conceptualización en cuanto a la fundamentalidad y la autonomía del derecho a la oposición, pues asume la acepción “autónomo” como sinónimo de “fundamental”³⁷.

2. CONFIGURACIÓN Y TITULARIDAD DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA

Mención aparte requiere el estudio de la titularidad de este derecho. Si bien en el apartado anterior adelantamos que el derecho a la oposición es un derecho de los partidos y las organizaciones políticas, en la redacción inicial del EOP se in-

³⁵ Corte Constitucional, 04/04/2018, párrafo 295.

³⁶ Corte Constitucional, 04/04/2018, párrafo 290.

³⁷ En ese sentido: CRUZ y CEDIEL (2022) p. 76.

cluían como organizaciones políticas a los “grupos significativos de ciudadanos”³⁸ y a los “movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular”³⁹. Tras el control de constitucionalidad realizado, la Corte declaró la inexequibilidad de la expresión “así como a los grupos significativos de ciudadanos, las agrupaciones políticas y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular”, contenida en la definición de organizaciones políticas del inciso primero del artículo 2, el inciso segundo y los numerales 1, 2 y 3 previstos en el artículo 7, el inciso segundo del artículo 8, y los incisos segundo y tercero del artículo 10 que la contenían. De este modo, únicamente se considera como organizaciones políticas a efectos del EOP a los “partidos y movimientos políticos con personería jurídica”.

Entre los argumentos de la Corte Constitucional, esta consideró que, si bien la Constitución Política reconoce a los movimientos sociales y a los grupos significativos de ciudadanos como modalidades de representación democrática y, en tanto tales, la posibilidad de acceder al sistema democrático actuando políticamente y designando, postulando e inscribiendo candidatos o listas de candidatos a cargos de elección popular, existen otros derechos que están limitados únicamente a partidos y movimientos con personería jurídica. En esa línea, refiere que reconocer garantías de oposición a grupos y movimientos que no cuenten con personería jurídica excedería la norma⁴⁰.

Asimismo, considera que estos grupos, a menos que se consoliden como organizaciones políticas con personería jurídica, no cuentan con vocación de permanencia en la vida política y no buscan constituirse en alternativas al gobierno ni adquieren compromisos frente a un objetivo asociativo. Refiere también que, en el plano formal, al carecer de estatutos, militantes, plataformas ideológicas o programáticas, no les sería extensible el goce de ciertos beneficios que conllevan obligaciones y derechos⁴¹, como la titularidad del catálogo de los contenidos en el EOP. Al respecto, considero que no es del todo exacto ni suficiente el argumento proporcionado por la Corte, pues es precisamente la coincidencia ideológica lo que permite la convergencia asociativa de los movimientos sociales, la cual se institucionaliza algunas veces a través de estatutos y, otras, bajo alguna forma organizativa análoga regulada por el propio ordenamiento jurídico.

Aunque las consideraciones de la Corte Constitucional van en la línea de las reformas políticas del sistema electoral colombiano que buscaban la instituciona-

³⁸ Es aquel grupo de ciudadanos que conforman una organización no permanente coyuntural a efectos de postular listas y candidatos a un proceso electoral. Carecen de personería jurídica, pero deben registrarse ante la Registraduría Nacional de Estado Civil. A la fecha existen 163 grupos significativos de ciudadanos inscritos. Véase CONSEJO NACIONAL ELECTORAL DE COLOMBIA (sin fecha a).

³⁹ Son corporaciones públicas de elección popular: el senado, la cámara de representantes, la asamblea departamental, el concejo distrital, el concejo municipal y las juntas de administraciones locales. Consejo de Estado, 14/09/2001.

⁴⁰ Corte Constitucional, 04/04/2018, párrafo 290, párrafo 274.

⁴¹ Corte Constitucional, 04/04/2018, párrafo 280.

lización o “estatización”⁴² de los partidos políticos como fórmulas representativas democráticas privilegiadas, lo cierto es que el sistema de partidos tiene actualmente un escaso prestigio social que se ve reflejado en la débil identificación de las grandes franjas de los electores con estos⁴³. No obstante, siguen siendo considerados como los principales órganos de representación política⁴⁴ y de ordenación de la actividad política, aunque es preciso resaltar que no son la única vía.

En esa línea, la Corte Constitucional deja a salvo el ejercicio del control del poder a través de otros derechos políticos asociativos de los ciudadanos, ello en el entendido de que tanto la oposición política institucionalizada como la oposición política no institucionalizada que se realiza desde los movimientos sociales comparten la misma naturaleza, en tanto que ambas constituyen expresiones políticas organizadas de la sociedad. De este modo, las organizaciones sociales fungen como amplificadores de las diferentes demandas y reivindicaciones que inspiran a estos movimientos sociales, mientras que la oposición política institucionalizada puede fungir como la mediación política ante el Estado⁴⁵.

Esta dinámica que tiene lugar en los sistemas democráticos posibilita que las minorías políticas (la oposición institucionalizada) ejerzan un rol fundamental que define e incide de forma directa en la actuación de los gobiernos en curso⁴⁶. De este modo, se constituye lo que Natera Penal denomina como un “binomio inseparable”⁴⁷ entre la democracia de un lado y la oposición del otro, en el que la oposición funciona dentro de la democracia promoviéndola y ayudándola, no yendo contra ella para sofocarla o distorsionarla⁴⁸. No obstante, pese a la importancia manifiesta de la oposición política no institucionalizada en el funcionamiento de las democracias, la Corte Constitucional no reconoció a las expresiones de los movimientos sociales como manifestaciones válidas del ejercicio del derecho a la oposición política u oposición social.

Al respecto, recordemos que son las dinámicas de estos movimientos una manifestación válida del control del poder político que, si bien tienen lugar fuera del ámbito institucional (espacialmente hablando), resultan trascendentales para el funcionamiento de las democracias, prueba de ello es que son las reivindicaciones que se expresan en este seno, las que en muchas ocasiones logran trascender al poder político y determinan su agenda⁴⁹. Este aspecto se encontraba recogido inicialmente en el punto 2.1.1 del Acuerdo en la distinción entre “oposición política ejercida

⁴² CHARRY (2018) s/p.

⁴³ FIX (1991) p. 222.

⁴⁴ IONESCU y DE MADARIAGA (1977) p. 147.

⁴⁵ ARCHILA (1996) p. 26.

⁴⁶ BARRIENTOS (2015) p. 155.

⁴⁷ NATERA (2022) p. 290.

⁴⁸ HARO (2016) p. 44.

⁴⁹ Esto es lo que Habermas llamaba trasladar la opinión pública a la esfera del poder político, que es donde finalmente se materializa e influye políticamente el discurso. HABERMAS (2005) pp. 442-443.

dentro del sistema político y de representación” y “las actividades ejercidas por organizaciones y movimientos sociales y populares que pueden llegar a ejercer formas de oposición a políticas del Gobierno Nacional y de las autoridades departamentales y municipales”⁵⁰.

IV. IMPLEMENTACIÓN DEL EOP EN COLOMBIA TRAS SEIS AÑOS DE VIGENCIA DE LA LEY 1909 DE 2018

Los derechos reconocidos a la oposición a través del EOP operan de manera transversal en los diferentes niveles de gobierno: nacional, departamental, distrital y municipal (artículo 7 del EOP). La condición habilitante para ser titular de los mismos radica en la declaratoria ante la Autoridad Electoral⁵¹ que dentro del mes siguiente al inicio del gobierno hacen las organizaciones y partidos políticos en la que optan entre constituirse como oposición, independientes o como partidos de gobierno. Esta declaración es el presupuesto habilitante para ejercer los derechos que les corresponde en tanto partidos u organizaciones de oposición o independientes, declaración que podrá ser modificada una sola vez durante el periodo de gobierno (artículo 6 del EOP).

En ese sentido, analizaremos a continuación cómo se ha venido realizando tanto la declaración, como punto de partida, la implementación de los derechos contenidos en el EOP en el ordenamiento jurídico colombiano como consecuencia de esta y, finalmente, cómo se ha dado la implementación de los mecanismos de protección de la oposición.

1. ¿CÓMO SE HA VENIDO CONFIGURANDO EL ROL OPOSITOR CONFORME AL EOP?

Como lo analizamos en un acápite anterior, únicamente son titulares del derecho a la oposición política los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que realizan su declaración en los diferentes niveles de gobierno (nacional, distrital, departamental y municipal) ya sea como oposición, independientes⁵² o como partidos de gobierno, siendo titulares de los derechos contenidos en el EOP

⁵⁰ Charry Ureña habla de “la oposición política y la oposición ejercida por los movimientos sociales y culturales”. CHARRY (2018) s/p.

⁵¹ El Consejo Electoral o las Registradurías distritales o municipales donde corresponda.

⁵² Constituirse como un partido independiente formalmente implica no mostrarse como un partido afin al gobierno de turno, pero tampoco en oposición al mismo. En ese sentido, no es titular de los derechos reconocidos en el EOP, pero sí ejerce las funciones propias de control legislativo atribuibles a su función legislativa. En palabras de Daniel Carvalho implica: “No ser catalogado como ‘antigobierno’, apoyar lo bueno, tener margen de gestión con los ministros” (Fragmento de la respuesta a la pregunta “En la práctica, ¿qué implica para usted ser partido de gobierno, independiente o de oposición?”. Entrevista realizada en el marco de esta investigación al representante a la Cámara Daniel Carvalho Mejía el 1 de septiembre de 2023). Este es un aspecto interesante que puede ser objeto de estudio y desarrollo de otro artículo, por lo que no incidiremos en ello en este trabajo, centrándonos únicamente en el rol de oposición que asumen quienes se declaran como oposición.

únicamente la oposición. Conforme a la Resolución 3134 de 2018, esta declaración se inscribirá en el Registro de declaración dentro del Registro Especial de Oposición de Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica, la cual está a cargo de la Oficina de Inspección y Vigilancia del Consejo Nacional Electoral (en adelante, CNE). Aunque parece estar clara esta condición habilitante y los presupuestos para la misma, se han presentado algunas dificultades en su implementación.

En el Quinto informe al Congreso del Seguimiento a los derechos establecidos en la Ley N° 1909 de 2018 – Estatuto de la Oposición Política, el cual corresponde al periodo comprendido entre julio de 2022 a diciembre de 2022, veinticuatro organizaciones políticas presentaron su declaración política, siendo inicialmente catorce los partidos de gobierno, cuatro de oposición y seis declarados en independencia. No obstante, estas cifras han ido cambiando, tal es así que al 19 de julio de 2023, el portal del CNE consigna ocho partidos de oposición, cuatro más de los inicialmente así declarados. Al Sexto informe, que comprende el periodo del 1 de julio de 2023 al 31 de marzo de 2024, la Procuraduría refiere respecto al ámbito nacional que veintinueve partidos políticos habrían cumplido con realizar su declaración política, siendo únicamente seis partidos los que no efectuaron dicha declaración⁵³, quedando como foto final doce partidos como de gobierno, diez en independencia y siete en oposición⁵⁴. Como cifras globales se tiene que el 54% de los partidos y movimientos en territorio se declararon de gobierno, el 34% independientes y el 12% restantes como de oposición⁵⁵.

Respecto a cómo se han venido presentando estas declaraciones, el EOP considera como plazo para la presentación de estas ante la autoridad electoral correspondiente hasta un mes de iniciado el gobierno electo. Este plazo no se venía respetando en el primer gobierno en el que se implementó el EOP e, incluso,

⁵³ Sobre estos partidos actualmente se encuentra en curso un procedimiento administrativo por parte del CNE, el cual inició el 9 de enero de 2024. Estos son: Partido Político Esperanza Democrática, Partido Político Independientes, Partido Político Gente en Movimiento, Partido Político Ecologista Colombiano, Partido Político Movimiento Fuerza Ciudadana y el Partido Político del Trabajo de Colombia. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) p. 24.

⁵⁴ Partidos de gobierno: Partido Polo Democrático Alternativo, Partido Unión Patriótica, Movimiento Alternativo Indígena y Social, Movimiento Alianza Democrática Amplia, Movimiento Político Colombia Humana, Partido Liberal Colombiano, Partido Alianza Verde, Partido Comunes, Partido Colombia Renaciente, Partido Comunista Colombiano, Partido Fuerza de la Paz, y Partido Político Todos Somos Colombia. Partidos de oposición: Partido Centro Democrático, Partido Verde Oxígeno, Partido Liga Gobernantes Anticorrupción, Partido Cambio Radical, Movimiento Salvación Nacional, Partido Político Nueva Fuerza Democrática, y Agrupación Política Creemos. Partidos independientes: Partido Nuevo Liberalismo, Partido Conservador Colombiano, Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, Partido Alianza Social Independiente, Partido Político Mira, Partido de la Unión por la Gente, Partido Colombia Justa Libres, Partido Político Dignidad, Partido Demócrata Colombiano, y Partido Político en Marcha. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) pp. 20-24.

⁵⁵ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) p. 158.

existían declaraciones políticas provisionales⁵⁶, pese a las reiteraciones a las organizaciones políticas, algunas de las cuales fueron objeto de sanciones económicas por su incumplimiento. Este escenario ha cambiado, y así se refleja en las declaraciones emitidas para el periodo presidencial 2022-2026, las cuales sí son definitivas⁵⁷.

Al respecto, se recomendó la ampliación del plazo para la presentación de dichas declaraciones para que pudieran hacerse desde el momento en que la autoridad electoral declare elegidos a los mandatarios en los diferentes niveles de gobierno⁵⁸. Así también, se sugirió que se abordara el caso de aquellos partidos u organizaciones políticas que se presenten a las elecciones como coaliciones, a efectos de que se especifique y reglamente su funcionamiento y si deben hacer una declaración política en conjunto o no⁵⁹. Un aspecto novedoso en torno al plazo es el referente a la declaración política que tendría que realizar quien asume el cargo en casos de vacancia absoluta en un cargo público de elección popular, supuesto que el CNE precisa en su Circular 0001 de 2023. Asimismo, en este mismo documento se pronuncia también respecto a la adquisición de personería jurídica de las agrupaciones políticas con representación dentro de una corporación pública de elección popular y el plazo para formular su declaración y, finalmente, sobre el supuesto de la posesión de nuevos gobiernos, con lo que se activaría nuevamente el derecho a formular una declaración política en ese sentido⁶⁰.

Otro aspecto que ha generado controversia es el modo en el que se decide la declaración de la organización política, pues se entiende que esta es una decisión interna conjunta y unitaria que se gesta en el seno de la organización y que obedece al ideario y línea política de la misma. No obstante, se han presentado algunas dificultades para arribar a una voluntad conjunta al interior de algunos partidos como en el Partido Verde Oxígeno, en el que el senador Humberto de la Calle y el representante de la Cámara Daniel Carvalho Mejía⁶¹ fueron incluso expulsados del partido en julio de 2022, luego de disentir de la decisión tomada por el partido de declararse oposición al gobierno de Gustavo Petro y no como independientes. Luego serían reincorporados tras la Resolución 5228 de 2022 del CNE.

A los efectos prácticos, la declaratoria de oposición permite acceder a beneficios y derechos adicionales para realizar una labor de control permanente, sería,

⁵⁶ Las declaraciones provisionales fueron una medida adoptada por el CNE ante el incumplimiento de varias organizaciones políticas de la modificación de sus estatutos a efectos de definir el mecanismo y las autoridades que realizarían la declaración política, conforme lo señalaba el EOP.

⁵⁷ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2023) p. 8.

⁵⁸ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2020) p. 74 y MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (2020) pp. 2 y 8.

⁵⁹ MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (2020) pp. 3-4.

⁶⁰ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) pp. 19-20.

⁶¹ En el marco de esta investigación, en una entrevista realizada al referido representante con fecha 1 de septiembre de 2023, este señaló que se encontraba trabajando una propuesta legislativa en torno al derecho de oposición, concretamente a la forma en la que se realiza la declaración política de los partidos.

técnicamente bien elaborada, más allá de oponerse solo a la postura ideológica o política que tenga el gobierno, trabajar porque haya transparencia y se cumpla lo que mandan las urnas⁶², o como lo diría Pasquino: “la oposición debe impedir que el gobierno mal gobierne”⁶³. Una de las finalidades de la oposición ejercida desde las organizaciones políticas, ya sean partidos o movimientos políticos, es plantearse como alternativa al poder, en esa medida a efectos de contribuir con ese rol son titulares de los derechos que desarrollaremos a continuación.

2. AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS DERECHOS RECOGIDOS EN EL EOP

Luego de analizar algunas de las disposiciones generales que recoge el EOP en el capítulo I, que comprende los artículos 1 al 10, en el capítulo II del EOP se recogen los derechos de la oposición política, complementando así los plasmados primigeniamente en el artículo 112 de la Constitución.

En el capítulo III, por un lado, se establecen algunos mecanismos de protección a los derechos de la oposición, entre los cuales figura el recurso denominado acción de protección a los derechos de la oposición (artículo 28 del EOP) que, como su propio nombre lo indica, funge como un mecanismo de protección de la oposición política a efectos de cautelar ante la Autoridad Electoral los derechos reconocidos en el EOP. Por otro lado, a través del marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política se establece la creación de programas de protección y seguridad con enfoque diferencial y de género para los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición.

Finalmente, se asignan las funciones de supervisión y control al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo, quienes presentarán en cada periodo de sesiones ordinarias un informe la presentación en cada periodo de sesiones ordinarias de un informe ante el Congreso de la República en los que se dará cuenta de la implementación y el cumplimiento de los derechos establecidos en este EOP, así como un balance sobre las garantías de seguridad en relación con los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición. Al respecto, a la fecha existen seis informes y una actualización de informe que han sido emitidos por la Procuraduría General de la Nación⁶⁴, y

⁶² Respuesta a la pregunta “¿Cómo considera que debe ejercerse el rol de oposición al gobierno?”. Entrevista realizada en el marco de esta investigación a la senadora Luz María Múnera el 6 de septiembre de 2023.

⁶³ PASQUINO (1998) pp. 31-32.

⁶⁴ Primer informe (2019), que abarca julio de 2018 a septiembre de 2019; Segundo informe (2020), que abarca julio de 2019 a octubre de 2020; Tercer informe (2021), que abarca octubre de 2020 a marzo de 2021; Cuarto informe (2022), que abarca marzo de 2021 a junio de 2022; Quinto informe (2023), que abarca julio de 2022 a diciembre de 2022; Complemento al Quinto Informe de Seguimiento (2024a), que abarca enero de 2023 a junio de 2023, y Sexto informe (2024b), que abarca de julio de 2023 a marzo de 2024.

siete informes de la Defensoría del Pueblo⁶⁵. En ambos casos, la información se encuentra disponible y puede ser consultada en la página web de la Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia⁶⁶.

Teniendo en cuenta estas premisas, analizaremos a continuación la implementación de los derechos contenidos en el EOP.

2.1. Financiación adicional para el ejercicio de la oposición

El EOP destina una partida adicional para el Fondo Nacional de Financiación Política que corresponde al cinco por ciento (5%) del monto del financiamiento del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional.

La distribución de este financiamiento se hace entre las organizaciones políticas declaradas en oposición, pero de acuerdo con un criterio proporcional representativo, es decir, en razón al apoyo popular obtenido por las organizaciones políticas en oposición y su posibilidad de que a través de sus actos de crítica, fiscalización, disenso y control impacten de manera favorable y en la mayor medida en las decisiones de interés general⁶⁷. En caso de que se presente una modificación a la declaratoria de oposición por parte de alguna organización política, se establece la devolución al Fondo Nacional de Financiación Política de los dineros que no hayan sido ejecutados, situación que no se ha presentado aún, ya que la tendencia ha sido que de partido de gobierno o independiente se pase a oposición y no al revés.

Respecto al modo en el que se ha venido implementando este derecho, tenemos que, según se detalla en el Tercer, Cuarto y Quinto Informe de la Procuraduría, los recursos que fueron asignados por el Ministerio de Hacienda en la vigencia del año 2021 (que ascienden a \$3.108.567.102), fueron ejecutados y desembolsa-

⁶⁵ Informe al Congreso de la República – Estatuto de la Oposición. Periodo ordinario de sesiones comprendido entre el 20 de julio al 16 de diciembre de 2019 (20 de junio de 2020); Informe al Congreso de la República – Estatuto de la Oposición. Periodo ordinario de sesiones comprendido entre el 16 de marzo y el 20 de junio de 2020 (16 de diciembre de 2020); Informe al Congreso de la República – Estatuto de la Oposición. Periodo ordinario de sesiones del 20 de julio al 16 de diciembre de 2020; Segundo Informe al Congreso de la República – Estatuto de la Oposición. Periodo ordinario de sesiones del 16 de marzo al 20 de junio de 2021 (2021); Informe al Congreso de la República – Estatuto de la Oposición. Periodo ordinario de sesiones del 20 de julio al 16 de diciembre de 2021 (24 de junio de 2022); Informe al Congreso de la República – Estatuto de la Oposición. Periodo enero a junio de 2023 (20 de junio de 2023), e Informe al Congreso de la República – Estatuto de la Oposición. Primer semestre de 2024 (20 de junio de 2024).

⁶⁶ No obstante, es necesario señalar que esta implementación en la página web de la Cámara de Representantes se dio recién a inicios del año 2024, pues en fecha anterior a esta el acceso a los informes era incierto y desordenado, tal es así que cuando fueron solicitados en reiteradas ocasiones a la Defensoría del Pueblo entre septiembre y noviembre de 2023, esta señaló no tener una base de estos. A esa fecha únicamente se encontraban dispersos en la red algunos de ellos, por lo que no era posible acceder al contenido de todos.

⁶⁷ Corte Constitucional, 04/04/2018, párrafo 464.

dos en su totalidad a los partidos y movimientos sociales que se constituyeron en oposición en el gobierno de Iván Duque. En lo que respecta al año 2022, el monto fue de \$3.224.638.77 y se distribuyó en dos períodos en atención al cambio de gobierno: del 1 de enero al 19 de julio de 2022 el monto de \$1.766.925.357, y del 20 de julio al 31 de diciembre de 2022 lo restante, \$1.394.787.557⁶⁸. En 2023, el Sexto Informe de la Procuraduría señala que el total de la suma repartida a los partidos de oposición fue de \$3.529.160.765, la cual fue distribuida en dos partes. Para el periodo comprendido entre el 1 de enero al 31 de marzo de 2024, el importe disponible a ser repartido fue de \$3.910.722.429, pero estuvo condicionado a la presentación de la declaración de patrimonio, ingresos y gastos anuales que debió efectuarse antes del 30 de abril del presente año⁶⁹.

Finalmente, respecto al control y seguimiento de la financiación adicional recibida por los partidos de oposición, de la auditoría hecha en 2022 por la firma Nexia Montes y Asociados S.A.S., se tiene que existen falencias que han devenido en un “incumplimiento reiterativo de los procedimientos administrativos y contables”, por lo que se recomendó ejercer un mayor control y seguimiento a las organizaciones políticas, debiendo estandarizarse procesos para cumplir con los requisitos legales administrativos⁷⁰. Respecto a la auditoría para el control de recursos de los partidos políticos correspondiente al año 2023, este se encuentra en proceso de contratación⁷¹.

2.2. Acceso a los medios de comunicación social del Estado o que hacen uso del espectro electromagnético

Al respecto, se establece que sea la autoridad electoral quien asigne entre las organizaciones políticas declaradas oposición, además de los espacios institucionales, espacios adicionales en medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético, estableciendo para ello algunas reglas en su distribución en radio y televisión.

En cuanto a la implementación de este derecho, tenemos que no se había realizado la asignación presupuestal para acceder a estos espacios. Este es un aspecto sobre el que la Procuraduría ha estado insistiendo constantemente en sus informes. La efectivización de este derecho requiere de disponibilidad presupuestal, lo cual ha impedido la adquisición y distribución de estos espacios adicionales a las organizaciones políticas constituidas en oposición. Para el año 2023 el CNE estimó que la implementación de este derecho requeriría la suma de \$140.702.761.774, superando la suma de \$56.410.690.000 asignados en la vigencia 2022⁷².

⁶⁸ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2022) pp. 12-13 y (2023) pp. 13-14.

⁶⁹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) pp. 31-32.

⁷⁰ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2023) p. 16.

⁷¹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) pp. 32-33.

⁷² PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2023) p. 17.

Esta situación ya ha escalado la instancia del CNE y ha sido resuelta por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-347/23, de fecha 7 de septiembre de 2023, en una acción de tutela promovida por el Partido Político Centro Democrático en contra del CNE y del Ministerio de Hacienda y Crédito. A través de esta sentencia la Corte ampara el derecho a la oposición política, pues considera que se configuró una “vulneración continuada en el tiempo por la omisión en la adopción de medidas conducentes y efectivas para garantizar el acceso a espacios adicionales en medios de comunicación del Estado y que hacen uso del espectro electromagnético”⁷³, y ordena al CNE que asigne al referido partido y a los demás declarados en oposición los espacios adicionales de los que da cuenta el artículo 13 del EOP.

Respecto a las acciones tomadas tras la emisión de este fallo, la Procuraduría refiere que se encuentra adelantando acciones disciplinarias para establecer la responsabilidad de los servidores públicos del Consejo Nacional Electoral y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público implicados en la vulneración de este derecho. En ese entendido, tras requerir información al CNE este refiere que ya habría requerido una partida de \$1.170.528.060 a efectos de efectivizar el derecho y cumplir con lo ordenado por la Corte y que en la vigencia del año 2024 contempla la ejecución de \$2.300 millones⁷⁴.

2.3. Acceso de los medios de comunicación en la instalación de sesiones del Congreso

Este derecho se materializa cuando en la instalación de las sesiones del Congreso por parte del presidente de la República, luego de la transmisión oficial, las organizaciones políticas declaradas en oposición hacen uso de un tiempo de veinte minutos para presentar sus observaciones y dar a conocer los planteamientos alternativos a los hechos por el presidente, lo cual deberá hacerse en los mismos medios de comunicación social utilizados para la transmisión oficial. Este derecho puede ser extensible a la oposición en las administraciones departamentales, distritales y municipales, siendo la Autoridad Electoral la encargada de su reglamentación.

Al respecto, si bien la redacción de este derecho da cuenta de su titularidad de manera extensa a “las organizaciones políticas”, no es que cada una de las declaradas en oposición cuenten de manera individual con un espacio de veinte minutos, sino que, debe mediar un acuerdo entre las diversas banderas políticas que la conforman respecto a quién realizará dicha intervención. En caso de no existir dicho acuerdo, prevé la norma que el tiempo será distribuido de manera proporcional en razón a la representatividad alcanzada, lo cual lo tornaría en ineficaz.

En ese sentido, respecto a la instalación del Congreso de la República llevada con fecha 20 de julio de 2023, se tiene que, distribuyéndose esos veinte minutos, participaron como representantes de la oposición: una senadora del Partido Centro Democrático, dos representantes de la Liga de Gobernantes Anticorrupción, un

⁷³ Corte Constitucional, 07/09/2023, p. 3.

⁷⁴ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) p. 34.

representante del Partido Verde Oxígeno y un senador del Partido Cambio Radical; quienes lo hicieron inmediatamente después de la finalización del discurso del presidente y en los mismos medios de comunicación utilizados con tal fin⁷⁵. En cuanto a la instalación de julio de 2024, en esta ocasión participaron por la Cámara de Representantes uno del Partido Cambio Radical, otra de la Liga de Gobernantes Anticorrupción, otro del Partido Verde Oxígeno y otro del Partido Centro Democrático; por el Senado, un representante de Cambio Radical y el otro del Centro Democrático⁷⁶.

Respecto al seguimiento en la implementación de este derecho, en sus reiterados informes la Procuraduría General evidenciaba como problemas recurrentes la falta de información por parte de las organizaciones políticas sobre el registro de las solicitudes de acceso a medios de comunicación o la renuencia de estas a dar respuesta a sus solicitudes en los diferentes niveles de gobierno. Al parecer esta situación se ha revertido pues como lo refiere la Procuraduría “no se evidencia este nivel de desconocimiento del derecho”. En esa línea, al año 2024, aunque con una respuesta parcial y sin mayor detalle, solo doce organizaciones políticas respondieron haber accedido a este derecho, lo que representa el 58% de las mismas⁷⁷.

Como medida ante esta falta de información, el CNE informó sobre la creación de un aplicativo del EOP para un mayor seguimiento de su implementación, propuesta que inicialmente presentó dificultades debido a la falta de asignación presupuestaria. No obstante, en su Quinto informe la Procuraduría da cuenta de su funcionamiento y del compromiso por parte de la CNE para su optimización⁷⁸, y ya en el Sexto informe incluso resalta que “se ha evidenciado una evolución, tanto en el conocimiento del derecho como en su materialización”.

2.4. Acceso a los medios de comunicación en las alocuciones presidenciales oficiales

Este derecho tendrá lugar cuando, tras la alocución oficial realizada por el presidente de la República en medios de comunicación que usan el espectro electromagnético, las organizaciones políticas declaradas en oposición contarán con espacios para controvertir la posición del Gobierno, ello en el transcurso de las siguientes cuarenta y ocho horas.

Esta actuación debe reunir las condiciones siguientes: debe realizarse en los mismos medios, con igual tiempo y en el mismo horario que la alocución presidencial. Este derecho será utilizado solo tres veces al año⁷⁹ y el procedimiento para solicitar su ejercicio se encuentra en el artículo 4 de la Resolución 3941 de 2019, emitida por el CNE. Entre los aspectos esenciales se establece como entidad com-

⁷⁵ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) pp. 36-37.

⁷⁶ Al respecto, véase CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2024).

⁷⁷ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) pp. 44-45.

⁷⁸ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2023) p. 25.

⁷⁹ En la práctica, este periodo se contabiliza desde el mes de agosto del año en curso a agosto del año siguiente.

petente ante la que se dirigen las solicitudes a la Radio Televisión Nacional de Colombia (en adelante, RTVC); asimismo, se consigna como obligación a los partidos o movimientos políticos que hagan uso de este, informen al CNE a efectos de su registro y estadística.

Sobre su implementación, entre el periodo que va de agosto de 2022 a agosto de 2023, se accedió a este derecho dando respuesta a tres de las alocuciones presidenciales de este tramo: la primera, el 28 de febrero de 2023, sobre las reformas del gobierno del cambio y nombramiento de nuevos ministros del deporte y educación, la cual estuvo a cargo del Partido Centro Democrático; la segunda, de fecha 4 de junio de 2023, sobre las reformas sociales del gobierno justicia social y justicia ambiental, proyecciones de la economía colombiana, la cual estuvo a cargo del Partido Centro Democrático; y, finalmente, la tercera, de fecha 14 de junio de 2023 sobre el discurso del presidente en el cierre del tercer ciclo de negociaciones con el ELN desde La Habana, la cual estuvo a cargo del Partido Cambio Radical⁸⁰.

Respecto al ejercicio de agosto de 2023 a agosto de 2024 se ha accedido a este derecho en dos oportunidades: la primera por parte del Partido Cambio Radical, el 7 de agosto de 2023, en respuesta a la alocución dada sobre el balance del primer año de gobierno; la segunda por parte del Partido Centro Democrático y por el Partido Cambio Radical, el 2 de septiembre de 2023, que tuvo como tema la entrega de tierras a víctimas de conflicto armado y firmantes del Acuerdo de Paz en El Carmen de Bolívar. A la fecha no se cuenta con información sobre si se agotó o no la tercera ocasión en la que se pudo intervenir como oposición dando respuesta a una alocución presidencial.

Algunas cuestiones que surgen de la información disponible es que se habría dado una suerte de monopolización de este derecho por dos fuerzas políticas, ya sea porque fueron quienes lo solicitaron antes que las otras o por desidia de las otras fuerzas opositoras en el ejercicio de su rol opositor, o porque se ha hecho uso de otros medios no oficiales como la red social “X” (antes *Twitter*) para realizar la respuesta a estas alocuciones, mecanismo que también se alega sería usado por el gobierno⁸¹. Recordemos que el ejercicio de este derecho requiere que exista consenso entre las diferentes organizaciones políticas que integran la oposición, pues ante la falta de acuerdo se realizará una distribución del tiempo total entre todas las fuerzas políticas opositoras de manera proporcional a la representación alcanzada en el Congreso. En esa línea, por más coincidencias ideológicas que puedan existir entre las fuerzas políticas que se declaran en oposición, puede darse el caso que ante determinadas temáticas tengan cuestiones distintas que opinar o, simplemente, no opinen y no consideren necesario agotar la intervención. De esta manera, reducir la

⁸⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2024) pp. 34-36.

⁸¹ En ese sentido, entre otros, véase: RIVERA (2024) y BARRIOS (2024). Este señala: “La plataforma social se constituyó en el principal escenario de información gubernamental, espacio donde se espera escuchar la voz oficial y la respuesta a los ataques que recibe el mandatario por parte de la oposición, los medios de comunicación y el propio ciudadano”.

participación de toda la oposición a solo tres veces y mediante una actuación conjunta constituye una limitante para su ejercicio.

Sobre este punto, es oportuna la propuesta que plantea la senadora Paloma Valencia, quien refiere que sobre este derecho sería “más sensato” establecer reglas más precisas, de manera que contestar a las alocuciones sea por partido de oposición, no solo tres ocasiones para toda la oposición, sino tres respuestas para cada partido de oposición, donde cada partido se las gastaría en el momento que considere oportuno, lo cual “resultaría más interesante”⁸². Esta dificultad también podría superarse, en su defecto, a través de un reglamento interno o una disposición similar que permita un ejercicio más ordenado de los derechos que requieren una participación conjunta como oposición.

Por otro lado, son pertinentes también las reiteradas recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación⁸³ de que se “clarifique”⁸⁴ y se realice una adecuada divulgación, desarrollo y análisis del contenido de los derechos de acceso a los medios de comunicación social del Estado; acceso a medios de comunicación en la instalación del Congreso; acceso a los medios de comunicación en las alocuciones presidenciales oficiales, y acceso al derecho a la réplica.

2.5. Acceso a la información y a la documentación oficial

Un consciente ejercicio del derecho a la oposición política requiere de presupuestos no solo financieros, sino también de información y documentación de carácter oficial. En ese marco, el EOP recoge el derecho de las organizaciones políticas declaradas en oposición a que se les facilite con celeridad y en el plazo de cinco días siguientes a la solicitud que se formule, la información y documentación oficial a tal efecto.

El seguimiento de la implementación de este derecho ha presentado dificultades, puesto que no obstante la solicitud formulada por la Procuraduría requiriendo información, las organizaciones políticas refieren carecer de un registro de las solicitudes formuladas para el acceso a la información y de la documentación realizada en el marco del EOP⁸⁵. Esta situación refleja dos cosas, un desordenado ejercicio del derecho de oposición y control al poder en los diferentes niveles de gobierno o, simplemente, un inexistente ejercicio de este por parte de los partidos y movimientos políticos declarados en oposición.

Al parecer, la segunda afirmación es la información que oficialmente se maneja en el plano nacional, lo cual ha sido señalado por la Procuraduría en su Sexto informe en el que refiere que el CNE informó no haber recibido ningún reporte por

⁸² Respuesta a la pregunta “¿Qué derecho (o derechos) que reconoce el Estatuto de la oposición considera que es el más eficaz para el rol de oposición?”. Entrevista realizada en el marco de esta investigación a la senadora Paloma Valencia Laserna el 6 de septiembre de 2023.

⁸³ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2022) p. 27.

⁸⁴ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2019) p. 47.

⁸⁵ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2022) p. 31.

parte de las organizaciones políticas sobre su acceso a este derecho. En ese sentido, la Procuraduría insiste en la labor que debe realizarse desde las organizaciones políticas, a la que se suma la implementación de un aplicativo web por parte del CNE con el que se busca facilitar el registro de esta información⁸⁶. En los distintos niveles de gobierno parece tenerse una mejor suerte respecto al registro de este derecho que en el plano nacional⁸⁷.

2.6. Derecho de réplica

Cuando se habla de oposición política, inmediatamente se le suele asociar con el derecho de réplica. A través de este derecho, las organizaciones políticas que se hayan declarado en oposición tienen la opción de replicar frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por el presidente de la República, ministros, gobernadores, alcaldes, secretarios de despacho, directores o gerentes de entidades descentralizadas y por cualquier otro alto funcionario oficial. Esta réplica se hace a través de los medios de comunicación social del Estado que usen el espacio electromagnético, debiendo hacerse de manera oportuna y en igual tiempo, espacio y medio al que suscitó su ejercicio. Asimismo, debe garantizarse su amplia difusión, siendo los contenidos difundidos en el marco de este derecho, de responsabilidad de las organizaciones políticas que lo ejerciten.

En cuanto a la implementación de este derecho, la RTVC informó que en el periodo comprendido entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2022 no se recibieron solicitudes de réplica⁸⁸. Así también, mediante la Resolución 3134 de 2018, artículos 16 y 7 se creó la Comisión de Monitoreo de este derecho, pero, según refiere el CNE a agosto de 2023 a la Procuraduría, esta no había podido desarrollar sus funciones por falta de presupuesto, el cual ascendería a aproximadamente \$150.000.000.000 por anualidad⁸⁹.

A la presentación del Sexto informe de la Procuraduría las cosas no han variado y, según informó la CNE, se estarían ultimando aspectos técnicos para su implementación⁹⁰. No obstante, de la información recabada de parte de las organizaciones políticas en el último semestre de 2023 solo tres organizaciones políticas habrían ejercido este derecho, nueve no la solicitaron y el resto no lo ejerció. Para el primer semestre del año 2024 tres organizaciones reportaron haber accedido a la misma, dos haberlo hecho parcialmente y tres informaron no haberlo solicitado⁹¹.

Por otro lado, en cuanto a quienes ejercen el derecho de réplica en representación de la oposición política, tenemos que no existe un procedimiento para, dentro de quienes integran la oposición, determinar al o los encargados de hacerlo. Muchas

⁸⁶ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) p. 53.

⁸⁷ A mayor detalle al respecto, véase: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) pp. 54-57.

⁸⁸ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2023) p. 30.

⁸⁹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2023) p. 32.

⁹⁰ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) p. 58.

⁹¹ A mayor detalle al respecto, véase: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) pp. 59-62.

vezes esta elección se hace con base en qué organización política presentó primero la solicitud⁹², o puede que exista consenso dentro de la oposición y por afinidad temática se determine qué representante es más idóneo para realizarlo. En suma, ante una falta de regulación al respecto, la ordenación de su ejercicio dependerá del nivel de consenso y organización que exista entre quienes ejercen la oposición en cada periodo presidencial o, en su defecto, puede que algunas organizaciones políticas monopolicen su uso en detrimento de otras, ya sea porque estas últimas lo soliciten después o porque simplemente no lo ejerzan.

2.7. Participación en mesas directivas de plenarias de las corporaciones públicas de elección popular

Conforme a este derecho, las organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la correspondiente corporación pública tendrán participación a través de, al menos, una de las posiciones de las mesas directivas de las Plenarias del Congreso de la República, las asambleas departamentales, los concejos distritales y de capitales departamentales. Los candidatos a las plazas por la oposición solo podrán ser postulados por las organizaciones constituidas como tales. Asimismo, quien haya sido elegido no podrá volver a ocupar ese lugar en la mesa directiva hasta que no lo hayan hecho las demás organizaciones declaradas en oposición, salvo que, por unanimidad, así lo decidan. Finalmente, se precisa que la representación debe ser de forma alternada en períodos sucesivos entre hombres y mujeres.

Respecto al grado de implementación de este derecho, al año 2022, la Procuraduría evidenciaba su cumplimiento en 24 de las 31 corporaciones públicas de elección popular en las que existen organizaciones políticas declaradas en oposición (puesto que existen otras en las que ninguna organización política se declaró como tal)⁹³. A su turno, el Quinto informe daba cuenta de un efectivo cumplimiento de este derecho⁹⁴, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes de 2023, situación que se ha mantenido al año 2024, puesto que ambas cámaras cuentan con un representante de la oposición en la vicepresidencia, uno del Partido Cambio Radical en el caso del Senado y otro del Partido Centro Democrático en el caso de la Cámara de Representantes⁹⁵.

En el ámbito territorial, no en todos los casos hay partidos políticos que se hayan declarado en oposición, en cuyo caso este derecho pasa a ser ejercido por los partidos declarados como independientes⁹⁶. En el ámbito de los concejos municipales o distritales de capitales departamentales, según se detalla en el Sexto informe se

⁹² Información proporcionada en respuesta a la pregunta “¿Qué derecho (o derechos) que reconoce el Estatuto de la oposición considera que es el más eficaz para el rol de oposición?”. Entrevista realizada en el marco de esta investigación a la senadora Paloma Valencia Laserna el 6 de septiembre de 2023.

⁹³ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2022) p. 54.

⁹⁴ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2023) pp. 36-37.

⁹⁵ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) p. 63.

⁹⁶ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) p. 71.

ha ejercido este derecho en diez concejos municipales o distritales y, en los restantes, se repite el mismo escenario que en el caso del ámbito territorial⁹⁷. En ambos extremos se hace hincapié en el impacto directo que tiene sobre el ejercicio de este derecho el tiempo establecido para la expedición de la declaración política oficial, la cual saldría con posterioridad a la conformación de las mesas directivas, recurriendo algunas de ellas a las acciones de protección para garantizar su ejercicio⁹⁸.

Ahora bien, el impacto real que tenga la presencia de la oposición en las mesas directivas es un asunto aparte. En efecto, no obstante mostrar con una cifra simbólica la inclusión de la oposición en estas instituciones, puede que esta participación minoritaria no baste para incidir o ser determinante en la toma de decisiones que se realice dentro de estas mesas directivas, a menos que se requiera que las decisiones sean unánimes, lo cual podría, en otro extremo, colocarnos en un *impasse* en el que se dificulte o imposibilite el consenso en las diferentes decisiones políticas.

2.8. Participación en la agenda de las corporaciones públicas

Este derecho da la posibilidad a las organizaciones políticas declaradas en oposición a determinar el orden del día de la sesión plenaria y comisiones permanentes, pudiendo hacerlo en tres ocasiones durante cada legislatura del Congreso, y una vez durante cada período de sesiones ordinarias de la asamblea departamental, concejo distrital o municipal, según corresponda. En cuanto al orden del día, este podrá incluir debates de control político, por lo que la mesa directiva deberá acogerse y respetar ese orden del día, ya que este solo podrá ser modificada por ellos mismos.

A efectos de hacer eficaz este derecho, se consigna como una falta grave la inasistencia, sin causa justificada, por parte del funcionario del Gobierno nacional o local citado a debate de control político durante las sesiones en donde el orden el día haya sido determinado por las organizaciones políticas declaradas en oposición. De esta manera, se garantizaría la presencia de los demás representantes, siendo una oportunidad para las minorías políticas para plantear las agendas afines a las reivindicaciones políticas que representan.

Respecto a la implementación de este derecho, en la mayor parte de los niveles de gobierno se carece de información sobre la misma. El Cuarto informe de la Procuraduría constata que, en los niveles territoriales de gobierno, la oposición tuvo la oportunidad de determinar el orden del día en algunas ocasiones, pero ello no es una muestra significativa que nos lleve a afirmar que este derecho se haya venido implementando de manera eficaz. A nivel del Senado no se usó este derecho y, en el caso de la Cámara de Representantes, no se tiene información al año 2023⁹⁹.

⁹⁷ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) pp. 72-78.

⁹⁸ En este extremo, se resalta el caso del Partido Polo Democrático Alternativo, que accedió a la conformación de la mesa directiva del Concejo Municipal de Medellín haciendo uso de esta acción ante el CNE. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) p. 84.

⁹⁹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2023) p. 51.

Al Sexto informe, que recoge el primer semestre del año 2024, la situación no ha cambiado significativamente. Según la información oficial, no se hizo uso de este derecho en el ámbito del Senado, pero la Procuraduría considera como un ejercicio legítimo del mismo la participación de la oposición el 3 de abril de 2024, en el marco de la Comisión VII del Senado en el que se discutió la “Reforma a la Salud”¹⁰⁰. En el caso de la Cámara de Representantes, el ejercicio sigue siendo nulo. En el ámbito territorial, en las asambleas departamentales, concejos municipales y distritales de ciudades capitales el uso es muy escaso¹⁰¹.

En ese sentido, puede suceder que exista un desconocimiento sobre el ejercicio y alcance de este derecho, en cuyo sentido van las recomendaciones de la Procuraduría al CNE a efectos de fortalecer estrategias pedagógicas para su promoción y ejercicio, así como un plan de capacitación dirigido a las organizaciones políticas sobre estos temas¹⁰². De otro lado, puede suceder que la poca eficacia o el desistimiento del ejercicio de este derecho se deba a que la presidencia haya fijado este “día de la oposición” en días festivos o fines de semana¹⁰³.

2.9. Participación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores

Este derecho alcanza no solo a las organizaciones políticas que se han declarado en oposición, sino también a las independientes. En ese marco, conforme a este derecho, la selección de los miembros del Senado de la República en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se hará con al menos un principal y un suplente de las organizaciones políticas declaradas en oposición y de las declaradas independientes y con representación en dicha cámara. Así también, de los elegidos uno será mujer, debiendo alternarse la posición principal y suplencia entre el hombre y la mujer.

En cuanto a este derecho, la Procuraduría en su Cuarto informe fue firme en señalar su incumplimiento no solo en cuanto a la consideración de la oposición o los partidos independientes en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, sino también porque se ha dejado de lado la consideración de mujeres como titulares y suplentes a dichos cargos. No obstante, esta situación cambió en el Quinto informe, donde refiere que, para el segundo semestre de 2022, se cumplió con el mismo a nivel del Senado, no siendo este el caso de la Cámara de Representantes¹⁰⁴.

Para el Sexto informe, al año 2024, en el caso del Senado la situación ha mejorado, incorporándose a un representante tanto de la oposición como de un parti-

¹⁰⁰ En ese sentido, el propio informe remite a la grabación de la referida sesión, disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=tnnI5cHEOuE&ab_channel=ComisiónSéptimadelSenado. Fecha de consulta: 10/04/2025.

¹⁰¹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) pp. 87-100.

¹⁰² PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2022) p. 70 y (2020) p. 75.

¹⁰³ Información proporcionada en respuesta a la pregunta “¿Qué derecho (o derechos) que reconoce el Estatuto de la oposición considera que es el más eficaz para el rol de oposición?”. Entrevista realizada en el marco de esta investigación a la senadora Paloma Valencia Laserna el 6 de septiembre de 2023. No se tiene registro de estos hechos en los informes de implementación.

¹⁰⁴ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2023) p. 57.

do independiente en el caso de los titulares, además de incluir a una mujer de forma alternada en la misma, no siendo ese el caso de los suplentes en el que, si bien se cumple con este último aspecto, no se incorpora un representante de un partido declarado independiente¹⁰⁵. En cuanto a la Cámara de Representantes, la situación se replica y, en ese sentido, el Sexto informe sostiene que no se cumple del todo con este derecho por parte de las organizaciones políticas independientes, en la medida de que su participación solo se da en el caso de los representantes principales y no de los suplentes, aunque sí incorporan representantes mujeres¹⁰⁶.

2.10. Derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular

Conforme a este derecho, tanto la oposición como los partidos declarados en independencia tienen derecho a participar de manera adecuada y equitativa en los programas de radio, televisión, publicaciones escritas y demás herramientas de comunicación que estén a cargo de la respectiva corporación pública de elección popular. En ese extremo, se podrá participar en herramientas como los noticieros, programas radiales, revistas institucionales, redes sociales y páginas web, pudiendo extenderse a otros elementos de difusión. Una de las herramientas más utilizadas, por ejemplo, han sido las redes sociales¹⁰⁷ y los noticieros, tal es así que el Quinto informe de la Procuraduría al año 2023 da cuenta de las 223 veces en que el Partido Centro Democrático ha hecho uso de esta herramienta a nivel de la Cámara de Representantes¹⁰⁸.

De forma más detallada, en el caso del Senado, el Sexto informe hace una diferencia entre la herramienta de comunicación (canal del Congreso, noticiero del Senado, radio, redes sociales como *Instagram*, *Facebook*, *Tik Tok* y *X*), la organización política que accedió a esta, y el número de intervenciones que se tuvo en la misma, resultando solo entre los partidos políticos Centro Democrático y Cambio Radical un total de 924 intervenciones entre el periodo que va del 20 de julio de 2023 al 31 de marzo de 2024. En el caso de la Cámara de Representantes, esta información es nula, lo cual no necesariamente significa que no se haya hecho uso de estas herramientas. En el ámbito territorial, en las asambleas departamentales, concejos municipales y distritales de ciudades capitales el escenario es muy alentador, superándose en todos los casos el 90% de participación de las organizaciones políticas declaradas en oposición e independencia.

De este modo, se revierte la situación de la que se daba cuenta en el Quinto informe, en el que se señalaba como una dificultad para el seguimiento de la implementación de este derecho la carencia de información por parte de las organizaciones políticas, las que afirmaban no llevar un registro de sus participaciones, o no estaban debidamente informadas sobre los alcances de este derecho e interpretaban

¹⁰⁵ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) p. 101.

¹⁰⁶ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) p. 102.

¹⁰⁷ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2022) p. 88.

¹⁰⁸ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2023) p. 60.

algunas acciones como materialización de este derecho, con lo que se desnaturalizaba su finalidad. No obstante, el ámbito del ejercicio de este derecho en los concejos municipales es un flanco que requiere mayor trabajo aún¹⁰⁹.

2.11. Curules en las corporaciones públicas de elección popular de las entidades territoriales

Aunque en la mayoría de los derechos estudiados nos hemos centrado en el ámbito nacional, respecto a este derecho resulta importante mencionar algunos aspectos, en tanto que se materializa únicamente cuando el candidato que sigue en votos al ganador de las elecciones uninominales para el gobierno territorial accede a una curul en esta corporación pública de elección popular, conforme lo establece el artículo 25 del EOP. En esa línea, tras las elecciones regionales del año 2023, se tiene que el 88% de las asambleas que respondieron al requerimiento de información de la Procuraduría accedieron a este derecho y, por ende, a una curul¹¹⁰. En el caso de los concejos municipales y distritales de capitales de departamento, el 71% de las organizaciones que respondieron al requerimiento de información refirieron haber accedido a este derecho¹¹¹.

3. IMPLEMENTACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LA OPOSICIÓN SEGÚN EL EOP

Como coloquialmente se afirma, “los derechos valen lo que valen sus garantías”, y ese es también el caso de los derechos contenidos en el EOP, para los cuales se crea un mecanismo de protección especial: la acción de protección de los derechos de oposición, así como la activación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Ello, a efectos de brindar protección y seguridad a las organizaciones políticas declaradas en oposición. En ese sentido, nos ocuparemos de su estudio a continuación.

3.1. Acción de protección a los derechos de la oposición

A efectos de dotar de eficacia a los derechos contenidos en el EOP, se articula un mecanismo administrativo de “naturaleza especial” (ya que no es judicial, pero funciona como si lo fuese) a través del cual las organizaciones políticas declaradas como oposición pueden accionar ante el CNE en aquellos casos en los que se haya vulnerado alguno de los derechos contenidos en el referido EOP.

En cuanto a su interposición, esta debe hacerse con la mayor inmediatez posible tras la generación de la vulneración del derecho. La solicitud debe guardar ciertos requisitos de forma, como estar suscrita por el representante de la respectiva organización política, indicar la persona contra la que va dirigida, describir la conducta gravosa, los hechos producidos, las pruebas y los fundamentos de derecho

¹⁰⁹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) p. 111.

¹¹⁰ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) pp. 124-127.

¹¹¹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) pp. 127-131.

que la sustentan. Asimismo, se debe consignar la petición concreta o “medida” que se espera tome la autoridad electoral a efectos de cautelar el derecho vulnerado.

En cuanto a su admisión y características, la Corte Constitucional ha señalado que estamos ante un procedimiento de protección de la oposición de naturaleza informal, expedito y que no requiere del patrocinio legal, por lo que insta a la autoridad electoral a actuar *pro-actione* y sin mayores formalismos o ritualismos que tornen en ineficaz esta acción¹¹². No obstante, en caso de verificarse una vulneración grave, en tanto estamos ante un derecho fundamental, podrá recurrirse a la acción de tutela, debiendo analizarse cada caso en concreto. De hecho, este mecanismo ya ha sido utilizado. La más reciente muestra de ello es la Sentencia SU-347/23, de 7 de septiembre de 2023, donde la Corte ampara el derecho de acceso a espacios adicionales en medios de comunicación del Estado que hacen uso del espectro electromagnético. Ello, luego de no haber conseguido el amparo de este derecho en el CNE.

En cuanto a la eficacia de sus fallos, en caso de protegerse el derecho en cuestión, se fija un plazo de cuarenta y ocho horas para su cumplimiento, señalándose la facultad de acudir a las medidas que se consideren necesarias para el restablecimiento del derecho. En caso de incumplimiento de las decisiones, el CNE podrá sancionar ya sea a la persona natural o jurídica, o la entidad pública, con multas entre diez y mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Respecto a cómo se ha venido implementando este mecanismo, tenemos que en el Primer informe de la Procuraduría¹¹³, que comprende los años 2018 a 2019, se daba cuenta de dos acciones presentadas, siendo una de ellas rechazada por improcedente y la otra se encontraba en trámite. Respecto a este mecanismo en sí, se recomendaba una reglamentación. El Segundo informe¹¹⁴, que comprende septiembre de 2019 a septiembre de 2020, se inicia dando cuenta de esta acción en trámite en el informe anterior, la cual fue admitida y hace parte de las cinco acciones admitidas y que disponen la protección de derechos tales como acceso a los medios de comunicación, acceso a la información y documentación oficial y el derecho a la réplica. Del mismo modo, obran siete acciones rechazadas, una que no ampara el derecho alegado, una respecto de la cual no se emitió resolución, una que carece de objeto y una respecto de la que se abstienen de iniciar una actuación administrativa por tratarse de un hallazgo informado por la CRC.

Por su parte, en el Tercer informe¹¹⁵, de octubre de 2020 a noviembre de 2020, constan seis acciones presentadas, entre las que obran dos acciones rechazadas, dos que no amparan el derecho alegado, una que sí lo hace respecto al derecho de participación en mesas directivas y otra que se encontraba en etapa probatoria a la fecha de corte del informe. Seguidamente, el Cuarto informe¹¹⁶ da cuenta de

¹¹² Corte Constitucional 04/04/2018, párrafo 660.

¹¹³ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2019) p. 36.

¹¹⁴ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2020) pp. 48-54.

¹¹⁵ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2021) pp. 27-29.

¹¹⁶ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2022) pp. 95-99.

trece acciones presentadas, las cuales fueron solicitadas entre el 13 de enero de 2020 y el 27 de octubre de 2021, de las cuales seis fueron rechazadas, dos no amparan o niegan la protección solicitada, una es declarada improcedente y cuatro amparan y protegen los derechos solicitados, entre los que están el derecho a participar en las mesas directivas, el derecho de réplica y el de acceso a la información y documentación oficial.

En el Quinto informe¹¹⁷, según información proporcionada por el CNE, no se da cuenta de nuevas acciones presentadas. No obstante, la Procuraduría refiere haber intervenido en cuatro procesos entre julio y diciembre de 2022, pero no se menciona si estas fueron resueltas o no. Ya en el informe complementario a este¹¹⁸, entre noviembre de 2022 y junio de 2023, se registran once acciones presentadas, de las cuales tres son rechazadas, dos niegan y dos no amparan el derecho solicitado, y se amparan cuatro acciones que tienen que ver con los derechos de participación en la conformación de la mesa directiva, participación en la agenda de las corporaciones públicas y acceso a la información y documentación oficial.

Finalmente, el Sexto informe da cuenta de las acciones presentadas entre julio de 2023 y marzo de 2024¹¹⁹, y recoge dieciséis acciones, de las cuales cuatro fueron rechazadas, cinco fueron denegadas, cuatro carecen de actual objeto, una es declarada infundada y solo dos abren investigación y formulan cargos, estando ambas con investigación en curso. Por otro lado, también se señala que al cierre del referido informe existirían tres procesos en curso en los cuales habría participado la Procuraduría, los tres referentes a la declaración política contenida en el artículo 6 del EOP.

Con el paso de los años, este mecanismo se ha ido afianzando como una herramienta de protección de los derechos de la oposición reconocidos en el EOP. No obstante, aún queda pendiente, a efectos de analizar su eficacia, el seguimiento a estas decisiones adoptadas por el CNE; es decir, si estas han sido acatadas por parte de las organizaciones políticas, el Congreso o las instancias territoriales respectivas y si, en su defecto, se procedió con la imposición de las multas respectivas. Por último, otro aspecto pendiente que también tiene que ver con el acceso a la justicia es que estas resoluciones sean fácilmente consultables, puesto que, si bien la página web del CNE tiene un apartado de “Notificaciones”¹²⁰ en el que pone a disposición resoluciones de toda índole emitidas por el CNE, estas no están diferenciadas por tipo de acción, lo cual dificulta su consulta.

En ese sentido, es necesario resaltar que al año 2024 se ha mejorado esta plataforma, puesto que en el año 2023 ni siquiera se dividían por años de emisión estas notificaciones, como sí se hace ahora, lo cual complicaba aún más su consulta. Estas prácticas son esperanzadoras. Confiamos que próximamente se cuente con

¹¹⁷ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2023) pp. 71-73.

¹¹⁸ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024a) pp. 81-86.

¹¹⁹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) pp. 135-139.

¹²⁰ Véase CONSEJO NACIONAL ELECTORAL DE COLOMBIA (s.d. b)

una plataforma más organizada a efectos de transparentar las decisiones y facilitar su consulta y seguimiento.

3.2. Seguridad para los miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición

Este mecanismo de protección se ejecuta en el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (en adelante, SISEP), estableciendo para ello obligaciones al Gobierno nacional de estructurar programas de protección y seguridad que atiendan a un enfoque diferencial y de género para los directivos y los miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición. La justificación de este mecanismo podemos encontrarla en el pasado de violencia y persecución contra quienes ejercían la oposición, contra el cual, aunque en menor medida, se sigue luchando actualmente en el ordenamiento jurídico colombiano.

En cuanto al grado de implementación de este sistema, la Procuraduría llama fuertemente la atención respecto a la falta de reglamentación de un programa específico para las organizaciones políticas declaradas en oposición, las evasivas ante su requerimiento de suministro de información sobre la priorización o sus avances al respecto y sobre los enfoques de género y étnico en esta¹²¹. En ese extremo, nuevamente se insiste en avanzar con medidas concretas y definitivas y, finalmente, se insta a la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz, a efectos de que expida un decreto reglamentario de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del SISEP, el cual, si bien ya existe, no estaría cumpliendo con sus funciones¹²².

En definitiva, están más que justificadas las recomendaciones que la Procuraduría ha realizado en reiterados informes sobre la adopción de medidas presupuestales de talento humano y logísticas, a efectos de atender y dar respuesta a las solicitudes de protección que se realicen por parte de las organizaciones declaradas en oposición. Este extremo sí parece haber sido acogido, pues en el Quinto informe de la Procuraduría se precisa que estas recomendaciones fueron recogidas parcialmente por la Unidad Nacional de Protección (en adelante, UNP), aunque inicialmente no se detallaba el extremo de las mismas¹²³. Recién en el informe complementario se comunica la presentación de un proyecto ante el Ministerio de Hacienda y el Departamento Administrativo de Función Pública por parte de la UNP, a efectos de incorporar 1170 cargos; se entiende que para dar respuesta a las solicitudes de protección desde la oposición o para mejorar el funcionamiento y eficacia de la UNP.

Dentro de la sección de violencia política de la UNP, tampoco se contaba con información disagregada por la condición política de la víctima, es decir, si esta es de oposición, independiente o de gobierno. Sobre esto último, la UNP señaló no acoger la recomendación que iba en el sentido de presentar disagregada esa información, pues la oposición política se encontraría dentro del supuesto de “integridad de los movi-

¹²¹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) pp. 140-141.

¹²² PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) p. 141.

¹²³ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2023) p. 74.

mientos y partidos políticos”¹²⁴ y porque “al momento de llevar a cabo los estudios de riesgo colectivo no es determinante la orientación política”¹²⁵. Esto, aunque puede representar una garantía de su respuesta integral a las solicitudes que se le realicen, es también un factor que puede jugar en contra a la hora de hacer frente a otro aspecto estructural que atraviesa el sistema colombiano: la violencia política. En ese sentido, es lógico que la Procuraduría insista en que es “necesario, inminente e impostergable que en el marco del programa de protección dispuesto por la UNP se identifique de manera pronta y particular la población objeto de la Ley N° 1909 de 2018”¹²⁶.

Asimismo, se insiste en la necesidad de realizar un fortalecimiento institucional que incluya el aspecto presupuestal y material, puesto que la UNP no solo se encarga de la protección y seguridad de quienes realizan un ejercicio de la oposición, sino también de la protección a otros actores sociales como los defensores de derechos humanos, los dirigentes gremiales, los dirigentes sindicales, entre otros, lo cual puede sobrepasar su capacidad. Solo entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2022, se da cuenta de 394 solicitudes de protección, de las cuales 76 fueron de naturaleza política¹²⁷. Entre el 1 de enero a junio de 2023, el número de solicitudes ascendió a 499, pero esta vez se omite mencionar la naturaleza de ellas, pero sí se cumple con distinguir entre las solicitadas por mujeres y varones con y sin inicio de ruta¹²⁸. Asimismo, se incorpora información diferenciada respecto de medidas de protección en curso a trece personas que se declararon en oposición del modo siguiente: cuatro de Cambio Radical, siete del Centro Democrático, uno de Creemos y uno de Salvación Nacional¹²⁹. Por otro lado, se da cuenta también de cinco casos pendientes de implementación de medidas de protección¹³⁰.

Aunque de forma global la UNP informa que en todo el año 2023 habría recibido 3766 solicitudes de protección con 2468 personas beneficiadas con medidas y, en lo que va del año 2024 (al menos hasta la fecha de corte del informe) 513 solicitudes con 506 personas beneficiadas¹³¹, nuevamente, no se disagrega la información. No obstante, con motivo de las elecciones desarrolladas en octubre de 2023, la UNP da cuenta de que se implementaron 2868 medidas de protección que beneficiaron a 1103 personas solicitantes pertenecientes a movimientos políticos y dirigentes, de las cuales 29 fueron firmantes del Acuerdo de Paz, y 138 de la cifra total pertenecían a partidos de oposición con personería¹³².

¹²⁴ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) p. 142.

¹²⁵ UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (2023), dirigido al representante de la Cámara Daniel Carvalho Mejía, Respuesta a derecho de petición – Radicado interno EXT23-00106480, p. 4.

¹²⁶ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) p. 142.

¹²⁷ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2023) p. 74.

¹²⁸ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024a) p. 88.

¹²⁹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024a) pp. 89-90.

¹³⁰ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024a) pp. 90-91.

¹³¹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) p. 143.

¹³² No se especifica si estas cifras se superponen, es decir, si los firmantes son también pertenecientes a partidos o movimientos de oposición.

Por otro lado, se resalta también la creación del Comité de Impulso a las Investigaciones¹³³ por los delitos en contra de quienes participan en la política, así como de personas defensoras de derechos humanos, a través del cual se busca “articular las estrategias para la investigación de homicidios y amenazas contra personas defensoras de derechos humanos, personas reincorporadas y personas que intervienen en política, especialmente quienes ejercen oposición”¹³⁴. Respecto a la implementación y funcionamiento del mismo, a abril de 2023 se dio cuenta de la inclusión de cuatro noticias criminales sin especificar delitos, la categoría de las personas afectadas ni las organizaciones políticas a las que pertenecían¹³⁵. A agosto de 2024 las cifras dan cuenta de 402 homicidios de defensores de derechos humanos y firmantes del Acuerdo de Paz, pero no se especifica si se trata de hechos contra personas en el ejercicio de la política, concretamente, de integrantes de organizaciones políticas declaradas en oposición o no¹³⁶. En este extremo, insta a la Fiscalía General de la Nación a implementar este enfoque.

3.3. Investigaciones disciplinarias frente al incumplimiento del EOP

En cuanto a las investigaciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación frente al incumplimiento del EOP, al Quinto informe se tenían 47 casos que abarcan conductas vulneradoras de los derechos contenidos en el EOP, tales como acceso a la información y documentación oficial, participación en mesas directivas plenarias, participación en la agenda de corporaciones públicas, protección de la declaración de independencia, entre otros. Asimismo, estas correspondían a todo el tiempo de vigencia del EOP, encontrándose catalogadas a ese entonces 29 como inactivas y 18 como activas con decisiones pendientes¹³⁷. Para el Sexto informe el escenario es más alentador, y se han adelantado solo 14 actuaciones de las cuales nueve se encuentran en curso y cinco inactivas, ya sea porque culminaron o fueron ejecutoriadas, o porque no se interpuso recurso alguno¹³⁸.

Finalmente, respecto a las acciones disciplinarias que se derivan de la Sentencia SU-347-2023 de la Corte Constitucional, se informa que se encuentran realizando las averiguaciones preliminares, pero que, en cumplimiento de los principios de reserva sumarial de los procesos disciplinarios, se ha omitido esta información hasta la formulación de los cargos y la determinación de responsabilidad al respecto¹³⁹.

¹³³ Creado por la Fiscalía General de la Nación mediante Resolución N° 1017 de 6 de abril de 2022.

¹³⁴ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2023) pp. 76-77.

¹³⁵ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024a) pp. 90-91.

¹³⁶ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) p. 151.

¹³⁷ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2023) p. 78.

¹³⁸ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) p. 154.

¹³⁹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) p. 154

V. BARRERAS ESTRUCTURALES, SISTÉMICAS Y SOCIALES QUE HAN DIFICULTADO LA IMPLEMENTACIÓN DEL EOP

Un aspecto transversal, que indefectiblemente ha incidido en la implementación eficaz del EOP, tiene que ver con las cuestiones estructurales propias de la sociedad y del ordenamiento jurídico colombiano, que aún no han sido resueltas. Recurrir a la expedición de una norma para abordar las situaciones problemáticas de la sociedad y darles una solución o tutela jurídica, es solo una respuesta, pero no es la única necesaria para gestar el cambio. “[N]o basta con la expedición de una norma para que se modifique una ‘cultura de oposición a la oposición’, de oclusión, de persecución a los derechos constitucionales que tienen partidos que se declaran como críticos frente al gobierno de turno”¹⁴⁰. Por ello, aún con la expedición del EOP, hay situaciones que se han mantenido y que lo sobrepasan.

Dentro de las barreras estructurales que han condicionado y determinado la eficacia del EOP, podemos identificar como sistémicas: el acceso a la justicia, el sistema de partidos y las correspondientes a las asignaciones presupuestarias. En otro grupo, podríamos identificar como una barrera estructural social la cultura política de la sociedad colombiana. La mayoría de estas barreras, tanto sistémicas como de estructura social, han incidido en mayor o menor medida en la implementación del EOP.

El acceso a la justicia no solo comprende el derecho o la posibilidad de acceder al sistema de justicia, ya sea a través de la acción de protección de la oposición en el marco del EOP o la de tutela de derechos en último extremo, sino también el acceso a la información y consulta de las decisiones administrativas o judiciales al respecto, ya sea para hacer un diagnóstico sobre el ejercicio de estos derechos o, simplemente, conocer el alcance de estas. Respecto a las sentencias que abordan derechos referentes al EOP como consecuencia de una tutela de derechos, la Corte Constitucional ya cuenta con una plataforma interactiva, accesible y suficientemente divulgativa de las mismas. No obstante, distinto es el caso de las decisiones emitidas por el CNE respecto a las acciones de protección de la oposición: este órgano cuenta con una plataforma digital, pero esta carece de un registro sistematizado y ordenado de las acciones presentadas desde la entrada en vigor del EOP, y las declaradas fundadas o infundadas, cuestiones que dificultan un diagnóstico sobre la eficacia del EOP y de las acciones presentadas¹⁴¹. No obstante, como ya lo habíamos adelantado, es de resaltar que este escenario ha mejorado al año 2024, pues al menos ya existe una clasificación por año de notificaciones. Sin embargo, es necesario seguir insistiendo en este punto.

¹⁴⁰ CRUZ y CEDIEL (2022) p. 76.

¹⁴¹ Del mismo modo, no se cuenta con un registro actualizado de las declaraciones políticas que van realizando los partidos políticos. Tanto es así, que el mapa interactivo con el que cuentan contiene la información del gobierno de Iván Duque. Este aspecto también ha sido criticado y evidenciado por la Procuraduría, al señalar “inconsistencias en los datos consignados por el CNE”. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b) p. 24 y p 158.

Respecto al sistema de partidos, un aspecto que problematiza la eficacia del EOP es la gran proliferación de partidos políticos en la sociedad colombiana, lo cual, si bien puede ser señal de un sistema político pluralista, también puede serlo de ciertas problemáticas para ordenar el ejercicio político. Otro problema, que se desprende del anterior, es el desorganizado funcionamiento de estos y del ejercicio de los derechos de los que se constituyeron como oposición, lo cual dificulta el intercambio de información a efectos de hacer un seguimiento del uso que estas organizaciones políticas vienen haciendo de los derechos que les corresponden en el marco del EOP.

Sobre esta misma barrera, la forma en la que se encuentran redactados la mayoría de los derechos contenidos en el EOP parece partir de una ilusión bipartidista que asume que la oposición funciona o piensa de manera cohesionada, como una sola, cuando la práctica ha demostrado que hay una infinidad de matices entre los partidos de la propia oposición. En ese sentido, al no existir una reglamentación sobre el ejercicio de derechos tales como el de réplica o el de acceso a los medios de comunicación en alocuciones presidenciales, algunos partidos pueden usarlos en detrimento de los otros, pudiendo devenir en un ejercicio abusivo del derecho, monopolizando su uso y privando a otros partidos de oposición de su ejercicio.

Como última barrera sistémica, otro factor que ha incidido de manera transversal en la implementación de los derechos contenidos en el EOP es la asignación presupuestaria. Si bien en algunos extremos se ha cumplido con la misma, como es el caso del financiamiento de los partidos políticos, hay extremos en los que la falta de partidas presupuestales ha imposibilitado su ejercicio hasta ahora, como es el caso del acceso a los medios de comunicación, lo cual ha llegado hasta instancias de la propia Corte Constitucional y ya hay una sentencia en ese sentido. Respecto a este último derecho, estando ya los montos estimados para su implementación, corresponde ahora insistir en que se coloque como tema de agenda su aprobación y se realice un reajuste de estos ante las instancias de decisión que correspondan.

Otro aspecto vinculado al tema presupuestario es la descentralización de una unidad especial dentro de la UNP, dedicada solo a efectos de la seguridad de los miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición, tareas que de manera concentrada se encuentran hoy bajo el seno de la UNP. Esta última barrera estructural sistémica nos permite conectar con la barrera social referente a la cultura política de la sociedad colombiana, específicamente respecto de la oposición. Así las cosas, tenemos que, aunque el EOP no es el bálsamo inmediato que se esperaba, es de reconocer que sí contribuyó en la pacificación de un sector de los integrantes de las FARC-EP, lo cual ha influido significativamente en la mejora de la política democrática en la sociedad colombiana. En ese extremo, si bien estamos ante un texto pionero en la Región, el cual tiene una vida relativamente joven, puede seguir siendo objeto de mejoras en los aspectos que se han detallado en los informes de las entidades designadas para el seguimiento de su implementación, y en los anotados en este artículo de investigación.

A diferencia de tiempos pasados, ya no se vive un clima tan activo de violencia política en la sociedad colombiana, lo cual no implica, necesariamente, que se haya acabado con este, pues aún es un reto pendiente¹⁴². De eso da cuenta la Defensoría del Pueblo en sus reiterados informes¹⁴³ y este clima se ha manifestado en las últimas elecciones de octubre de 2023. No obstante, ahora se cuenta con mayores mecanismos, herramientas y garantías de protección para quienes asumen funciones políticas o una posición crítica frente al gobierno, las cuales pueden seguir perfeccionándose. Ahora, ya no estamos ante un problema cuya causa se desconoce, sino que es solo cuestión de afinar las medidas implementadas y garantizar su eficacia.

En ese sentido, una constante que se ha venido repitiendo a lo largo del análisis de la implementación del EOP es la falta de información, problema que puede abordarse estableciendo canales digitales que no burocraticen su acopio. Frente al desconocimiento del contenido y alcance de los derechos, la elaboración de cartillas o documentos que recojan los lineamientos básicos ha servido, y puede seguir siendo usada, para que los titulares de estos derechos puedan usarlos para controlar mejor al poder. Ya se cuenta con los derechos, solo hace falta ponerlos en acción y pasar de una “eficacia simbólica a una eficacia instrumental”¹⁴⁴, para hacer un correcto ejercicio de control al poder y, en caso de los partidos de oposición, plantearse como una alternativa al gobierno en las siguientes elecciones.

En línea con lo anterior, una muestra de que el ejercicio de la oposición podría haber rendido sus primeros frutos es que se ha posibilitado la alternancia política del poder en Colombia. Como lo refirió Juan Fernando Cristo Burgos en el Seminario de Derecho Constitucional en la Universidad de Lleida el 16 de noviembre de 2022: “Una muestra de que la oposición política funciona en Colombia, es que el actual presidente de la República es quien en el gobierno pasado [haciendo referencia al gobierno de Iván Duque] lideró la oposición: Gustavo Petro”. Ello puede ser una coincidencia temporal, por lo que este resultado no sería necesariamente atribuible a las “bondades” del EOP, pero ya es un buen síntoma de que se va rebrandando la salud democrática y de la oposición en Colombia.

¹⁴² Prueba de ello es la denuncia formulada por diez candidatos al Concejo de Medellín por el Pacto Histórico, quienes venían recibiendo amenazas de muerte con la intención de amedrentarlos a efectos de que se retiren de las elecciones que se realizaron el 29 de octubre de 2023. A mayor detalle, véase EL TIEMPO (2023).

¹⁴³ Entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2021, la Defensoría del Pueblo refiere que la UNP tuvo conocimiento de 14.270 situaciones de riesgo o amenaza, de las que 2309 eran eventos relacionados con personas dedicadas al ejercicio de actividades políticas. DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2021b) p. 14. Entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2021, la Defensoría del Pueblo refiere que se reportaron 15.541 eventos de amenaza de los derechos a la vida y la integridad personal de personas relacionadas con el ejercicio de actividades políticas, de los cuales 326 se relacionan con personas dedicadas a actividades políticas. DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2021a) pp. 11-12. Entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2020, la Defensoría del Pueblo refiere que se reportaron 18240 situaciones de amenaza de los derechos a la vida y la integridad personal, de los cuales 546 tuvieron como víctimas a personas relacionadas con el ejercicio de actividades políticas. DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2020c) p. 15.

¹⁴⁴ CRUZ y CEDIEL (2022) pp. 76-80.

VI. CONCLUSIÓN

Atendida la historia de Colombia (analizada en el apartado I), la implementación actual del EOP ha representado un significativo avance en la protección de los derechos de la oposición. Sin embargo, aún deben superarse barreras estructurales, sistémicas y sociales para su implementación integral. Ello requiere no solo un esfuerzo político, sino también la colaboración de la sociedad en general.

Las barreras estructurales que han dificultado la implementación del EOP fueron detalladas en el apartado V. Ellas son: sistémicas, como el acceso a la justicia, el sistema de partidos y las correspondientes a las asignaciones presupuestarias; y, sociales, como la cultura política de la sociedad colombiana. Hasta que no se incida en ellas, el derecho a la oposición política seguirá siendo una aspiración, que la Constitución de 1991 no pudo resolver, ni lo hará el EOP de 2018. Si bien la llegada de la izquierda al gobierno presidencial, por primera vez en la historia colombiana, es un buen síntoma de la alternancia en el poder, que es una de las finalidades de la oposición, ello no necesariamente es el resultado de la eficacia del EOP, pues esta circunstancia ha sido una tendencia en la Región en los últimos tiempos.

Es necesario seguir explorando en nuevos mecanismos que ayuden a la implementación de los derechos contenidos en el EOP, sobre todo de aquellos que requieren de una participación conjunta de la oposición, tales como el derecho de réplica y el acceso a los medios de comunicación en las alocuciones presidenciales oficiales. En ese sentido, al no existir una disposición que regule el ejercicio de estos derechos, su uso puede monopolizarse por un sector mayoritario de la oposición o tornarse ineficaz al no ser utilizados, ya sea por su desconocimiento o por la desorganización presente en las diferentes organizaciones políticas que integran la oposición.

Sin duda, el EOP es un texto que no ha cambiado ni cambiará de manera inmediata la sociedad colombiana, pero es un instrumento pionero cuyo perfeccionamiento puede seguir dando interesantes resultados con el tiempo. Podría, incluso, motivar otros textos en la Región. La implementación del EOP permitiría un ejercicio más organizado de la oposición política y, con ello, posibilitaría controlar al gobierno de turno y alternar el poder. Los progresos en la implementación del EOP se han ido evidenciando año tras año; seguir profundizando en su estudio desde la academia es también un mecanismo para su perfeccionamiento en pro de sociedades más democráticas.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ARCHILA NEIRA, Mauricio (1996): “¿Utopía armada? Oposición política y movimientos sociales durante el frente nacional”, *Controversia*, Nº 168: pp. 25-53.
- BARRIENTOS DEL MONTE, Fernando (2015): “La oposición política: notas para una discusión teórica”, *Revista Debates*, vol. 9, Nº 3: pp. 143-164.

- BARRIOS RUBIO, Andrés (2024): “El gobierno desde X: análisis del caso Gustavo Petro en Colombia”, *Index comunicación*, vol. 1, Nº 14: pp. 255-279.
- BELTRÁN VILLEGRAS, Miguel y NIETO LÓPEZ, Jaime (2001): “La oposición política y social bajo el Frente Nacional”, *Utopia Siglo XXI. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 2, Nº 7: pp. 36-56.
- CHARRY UREÑA, Juan Manuel (2018): “Estatuto de la oposición”. Disponible en: <https://www.semana.com/que-es-el-estatuto-de-la-oposicion-por-juan-manuel-charry/574878/>. Fecha de consulta: 05/09/2024.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2024): “Oposición respondió al discurso del presidente Gustavo Petro”. Disponible en: <https://www.camara.gov.co/oposicion-respondio-al-discurso-del-presidente-gustavo-petro>. Fecha de consulta: 05/09/2024.
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL DE COLOMBIA (s.d. a): “Grupos significativos”. Disponible en: <https://www.cne.gov.co/elecciones/grupos-significativos>. Fecha de consulta: 05/09/2024.
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL DE COLOMBIA (s.d. b): “Notificaciones”. Disponible en: <https://www.cne.gov.co/atencion-al-ciudadano/notificaciones>. Fecha de consulta: 05/09/2024.
- COMITÉ DE SOLIDARIDAD CON LOS PRESOS POLÍTICOS (1974): *Libro negro de la represión. Frente Nacional 1958-1974* (Bogotá, Editorial Gráficas Mundo Nuevo).
- CRUZ BUITRAGO, Jorge Armando y CEDIEL TERÁN, Jorge (2022): “El estatuto de la oposición y las dificultades de su implementación en Colombia”, *Via Iuris*, Nº 37: pp. 71-92.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2020a): Informe al Congreso de la República – Estatuto de la Oposición. Periodo ordinario de sesiones comprendido entre el 20 de julio al 16 de diciembre de 2019.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2020b): Informe al Congreso de la República – Estatuto de la Oposición. Periodo ordinario de sesiones comprendido entre el 16 de marzo y el 20 de junio de 2020.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2020c): Informe al Congreso de la República – Estatuto de la Oposición. Periodo ordinario de sesiones del 20 de julio al 16 de diciembre de 2020.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2021a): Segundo Informe al Congreso de la República – Estatuto de la Oposición. Periodo ordinario de sesiones del 16 de marzo a 20 de junio de 2021.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2021b): Informe al Congreso de la República – Estatuto de la Oposición. Periodo ordinario de sesiones del 20 de julio a 16 de diciembre de 2021.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2023a): Informe al Congreso de la República – Estatuto de la Oposición. Periodo enero a junio de 2023.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2023b): Informe sobre el cumplimiento de los derechos consagrados en el Estatuto de la Oposición, Ley 1909 de 2018, periodo julio a diciembre de 2023.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2024): Informe al Congreso de la República – Estatuto de la Oposición. Primer semestre de 2024.
- DE LA CRUZ MARTÍNEZ, Alfonso y ARIAZA GOENAGA, Miguel Ángel (2017): “La estigmatización de la oposición política en el ejercicio democrático en la historia colombiana 1945-2016”, *Advocatus*, vol. 14, Nº 28: pp. 89-108.

EL TIEMPO (2023): “Candidatos del Pacto Histórico al Concejo de Medellín denunciaron amenazas de muerte”. Disponible en: <https://bit.ly/amenazascandidatos>. Fecha de consulta: 10/04/2025.

ESCOBAR ESCOBAR, Juan Carlos y otros (2019): “Una aproximación al estudio de la oposición política en Colombia”, *Diálogos de Derecho y Política*, Nº 22: pp. 8-20.

FIX FIERRO, Héctor (1991): “La oposición política en México”, *Anuario Jurídico*, Nº XVIII: pp. 219-231.

HABERMAS, Jürgen (2005): *Factualidad y validez* (trad. Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Trotta, cuarta edición).

HARO, Ricardo (2016): *Constitución, poder y control* (México, Universidad Nacional Autónoma de México).

IONESCU, Ghita y DE MADARIAGA, Isabel (1977): *La oposición. Pasado y presente de una institución política* (trad. César ARMANDO GÓMEZ, Madrid, Espasa-Calpe).

LANDA ARROYO, César (1990): *Derecho político. Del gobierno y la oposición democrática* (Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú).

LINZ, Juan José (1996): *La quiebra de las democracias* (Madrid, Alianza Editorial).

LONDOÑO OSORIO, Juan Fernando (2016): *Oposición política en Colombia. Completar la democracia y garantizar la paz* (Bogotá, Registraduría Nacional del Estado Civil, Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales y Centro de Análisis y Asuntos Públicos).

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (2020): *Balance de las garantías para el ejercicio de los derechos de la oposición política en Colombia. Dos años desde la sanción de la ley estatutaria* (Bogotá, Misión de Observación Electoral y Embajada de Suecia).

NATERA PERAL, Antonio (2022): “Oposición política (en las democracias)”, *Eunomía. Revisita en Cultura de la Legalidad*, Nº 23: pp. 289-310.

PASQUINO, Gianfranco (1998): *La oposición* (Madrid, Alianza Editorial).

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2019): *Primer informe al Congreso. Seguimiento a los derechos establecidos en la Ley 1909 de 2018 – Estatuto de la Oposición Política* (Bogotá, Procuraduría General de la Nación e Instituto de Estudios del Ministerio Público).

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2020): *Segundo informe al Congreso. Seguimiento a los derechos establecidos en la Ley 1909 de 2018 – Estatuto de la Oposición Política* (Bogotá, Procuraduría General de la Nación e Instituto de Estudios del Ministerio Público).

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2021): *Tercer informe al Congreso. Seguimiento a los derechos establecidos en la Ley 1909 de 2018 – Estatuto de la Oposición Política* (Bogotá, Procuraduría General de la Nación e Instituto de Estudios del Ministerio Público).

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2022): *Cuarto informe al Congreso. Seguimiento a los derechos establecidos en la Ley 1909 de 2018 – Estatuto de la Oposición Política* (Bogotá, Procuraduría General de la Nación e Instituto de Estudios del Ministerio Público).

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2023): *Quinto informe al Congreso. Seguimiento a los derechos establecidos en la Ley 1909 de 2018 – Estatuto de la Oposición Política* (Bogotá, Procuraduría General de la Nación e Instituto de Estudios del Ministerio Público).

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024a): *Actualización del Informe de Seguimiento a los derechos establecidos en la Ley 1909 de 2018 – Estatuto de la Oposición Política* (Bogotá, Procuraduría General de la Nación e Instituto de Estudios del Ministerio Público).

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2024b): *Sexto informe al Congreso. Seguimiento a los derechos establecidos en la Ley 1909 de 2018 – Estatuto de la Oposición Política* (Bogotá, Procuraduría General de la Nación e Instituto de Estudios del Ministerio Público).

RIVERA GUEVARA, Nicolás (2024): “Alocuciones presidenciales de Petro: una por mes y sin estrategia definida”. Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/colombia/analisis-alocuciones-presidenciales-de-petro-LC25367905>. Fecha de consulta: 05/09/2024.

SANTAMARÍA, Ricardo (1984): *Proceso político en Colombia. Del frente nacional a la apertura democrática* (Bogotá, Fondo Editorial CEREC).

SEMILLERO RAFAEL URIBE – GRUPO DE INVESTIGACIÓN RED HUMANA (2013): “La oposición política desde la Constitución de 1991”, *Revista Principia Iuris*, Nº 20: pp. 67-85.

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (2023): *OFI23-00049272 dirigido al representante de la Cámara Daniel Carvalho Mejía, Respuesta a derecho de petición – Radicado interno EXT23-00106480.*

NORMAS CITADAS

COLOMBIA, *Constitución Política de Colombia* (04/07/1991).

COLOMBIA, *Ley Nº 1909 de 2018. Que adopta el Estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes* (09/07/2018).

COLOMBIA, *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (12/11/2016).

JURISPRUDENCIA CITADA

Consejo de Estado, 14/09/2001, radicación número: 20001-23-31-000-2000-1442-01(2616).

Corte Constitucional, 04/04/2018, sentencia C-018/18.

Corte Constitucional, 07/09/2023, sentencia SU-347/2023.

ANEXO

Entrevista a cargo de:	
Entrevistado/a:	
Proyecto de investigación:	“El Estatus jurídico-político de la oposición política en las democracias representativas” (PID2020-117154GA-I00).
Objetivo de la entrevista:	Con los datos recabados a los entrevistados elaborar un artículo de investigación del cumplimiento de la implementación y garantía del estatuto de la oposición, ello a partir de las experiencias de algunos miembros de la oposición al gobierno ya sea en periodo presidencial 2018-2022 o lo que va del 2022-2026. En ese marco, se realizarán preguntas orientadas al cumplimiento del rol de oposición, las dificultades en su ejercicio, la eficacia (o no) de las garantías y los retos pendientes frente a las minorías políticas, sociales y culturales.
Fecha:	
Preguntas:	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Podría decirnos ¿quién es usted? ¿qué cargo representativo ocupa? y ¿mediante qué partido o movimiento político accedió a él? 2. ¿Cómo se declaró el partido o movimiento político al cual pertenece? 3. En la práctica ¿qué implica para usted ser del partido de gobierno, independiente o de oposición? 4. ¿Cómo considera usted que debe ejercerse el rol de oposición al gobierno? 5. ¿Qué derecho (o derechos) que reconoce el Estatuto de la oposición considera que es el más eficaz para el rol de la oposición? 6. ¿Qué derecho (o derechos) que reconoce el Estatuto de la oposición considera que es el menos eficaz para el rol de la oposición? 7. ¿Cómo definiría el rol de la oposición en el periodo presidencial 2018-2022 y la del gobierno vigente? 8. ¿Qué dificultades para el ejercicio de la oposición ha podido identificar en este primer año de gobierno 2022-2026? 9. ¿Considera usted que el Estatuto de la oposición brinda suficientes garantías para el rol de la oposición? En caso de que no, ¿Qué aspectos considera deberían reformularse o reforzarse? 10. ¿Considera usted que el Estatuto de la oposición cumple con su finalidad (de control al poder)? 11. Teniendo en cuenta que la titularidad para el derecho a la oposición recae únicamente en los movimientos o partidos políticos, ¿Considera usted que esta titularidad debe ampliarse también a los movimientos sociales para que estos de manera directa puedan hacer un control al gobierno? ¿Por qué? 	

12. ¿Considera que la participación política de los movimientos sociales y culturales como control al poder se encuentra suficientemente garantizada a través de la oposición? En caso de que no ¿Qué medidas considera deberían implementarse para promoverla?
13. ¿Considera usted que los movimientos sociales ejercen algún un rol de oposición?
14. ¿Qué medidas considera deberían implementarse para la participación política de los movimientos sociales más allá de los partidos políticos?