



# Hacia el fortalecimiento de los pilares de la democracia colombiana:

sistema de partidos y las garantías  
de la oposición en el posconflicto

Nicolás Montoya Céspedes

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

Netherlands Institute for  
**Multiparty Democracy**



**Hacia el fortalecimiento de los pilares  
de la democracia colombiana:  
sistema de partidos y las garantías  
de la oposición en el posconflicto**  
Nicolás Montoya Céspedes

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

Netherlands Institute for  
**Multiparty Democracy**

**Friedrich- Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol)**

Calle 71 n° 11-90

Bogotá-Colombia

Teléfonos (57 1) 254 14 14 / 347 30 77

[www.fescol.org](http://www.fescol.org)

**Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)**

Calle 95 n° 15-47, oficina 204

Bogotá-Colombia

Teléfonos (57 1) 520 03 64

<http://colombia.nimd.org/>

Comité coordinador

Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol)

Lothar Witte

Alejandra Trujillo

Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD)

Ángela Rodríguez Sarmiento

Andrés Navas Quintero

Primera edición

Bogotá, agosto de 2016

ISBN: 978-958-59060-3-7

Corrección de estilo

Juan Andrés Valderrama

Diagramación e impresión

[www.grafoscopio.co](http://www.grafoscopio.co)

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las posiciones institucionales de Fescol o del NIMD.

## Contenido

<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>7</b>
<b>Introducción</b>	<b>13</b>
<b>Análisis jurídico-político de las debilidades del régimen político-electoral colombiano</b>	<b>18</b>
<b>¿Algún ejemplo a seguir?: análisis comparado de cómo otros sistemas políticos tratan problemáticas similares</b>	<b>35</b>
<b>El camino por recorrer: posibles salidas</b>	<b>42</b>
<b>Acciones y rutas sugeridas</b>	<b>56</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>58</b>



## Resumen ejecutivo

Colombia necesita una reforma político-electoral estructural. Su contenido deberá incluir, entre otros, aspectos relacionados con la organización electoral, la financiación de la política y su control, la participación ciudadana, la justicia electoral, las garantías de la oposición y la normativa relativa al funcionamiento de las organizaciones políticas.

El objetivo de este documento es presentar una serie de propuestas, inspiradas tanto en un análisis del contexto jurídico y político nacional como en las experiencias internacionales sobre la materia, que podrían ser incluidas en dicha reforma. No obstante, ante la envergadura de la reforma anunciada, que requiere una reflexión multisectorial sobre las distintas medidas que se deberían adoptar, este texto se concentra únicamente en los dos últimos aspectos citados: el sistema de partidos y las garantías de la oposición.

Estas propuestas buscan, de una parte, fomentar y asegurar la participación y representación política de las minorías, así como de los partidos emergentes; y, de otra, proporcionar un contexto jurídico-político conducente para el ejercicio de la oposición política. Y se elaboraron a partir de un análisis que combinó aspectos jurídicos y políticos propios del contexto colombiano y experiencias similares que se consideran relevantes en la coyuntura nacional actual. Las propuestas parten de una concepción particular de democracia. Esta, usualmente vinculada a las mayorías, está llamada a producir espacios, establecer mecanismos y procedimientos que canalicen y garanticen la expresión de las minorías, en el marco del respeto del pluralismo y de la diversidad. En consecuencia, una democracia como la colombiana requiere, como fue la aspiración del constituyente de 1991, permitir que los distintos sectores políticos participen y expresen libremente sus ideas de gobierno. Las propuestas pueden resumirse de la siguiente manera:

### 1. Propuestas para garantizar y fomentar la existencia de partidos minoritarios y emergentes

- *Eliminar el umbral* como requisito para la obtención del reconocimiento de la personería jurídica de las organizaciones políticas, pero mantenerlo para la distribución de curules.
- *Adoptar un registro de militantes/afiliados* como mecanismo para el reconocimiento de la personería jurídica de una organización política. Para ello se podría analizar la viabilidad de tres posibilidades:
  - *Registro de militantes por tipo de partido*: siguiendo el ejemplo mexicano, se podrían establecer cantidades de afiliados variables en función del tipo de partido. Los partidos regionales podrían requerir un número de afiliados que podría ascender a veinte mil. Los nacionales uno que podría ascender a cincuenta mil.

- *Registro de militantes de acuerdo con el censo de la circunscripción:* siguiendo el ejemplo argentino, para los partidos regionales se podría pensar en exigir un número determinado de afiliados que podrían determinarse en función del censo electoral de la respectiva circunscripción. Para los partidos nacionales se podría exigir un número determinado de capítulos regionales.
- *Registro nacional de militantes:* en este caso no se haría la distinción entre partidos locales y nacionales, sino que, para postular candidatos en cualquier circunscripción una organización política debería demostrar, por ejemplo, que tiene un número de afiliados superior al 0,5% del censo electoral (aproximadamente 160.000 personas).
- Como consecuencia de la denominada adquisición progresiva de derechos y la adopción de un régimen de partidos locales y nacionales, *delimitar el derecho de postulación a cargos públicos de los partidos políticos.* Los partidos solo podrán postular candidatos, sin más requisitos que el aval, a los cargos de elección popular que se produzcan en la circunscripción de la que derivan el reconocimiento de su personería jurídica.
- Reformar los criterios de distribución de los recursos de la financiación del funcionamiento de los partidos políticos con miras a aumentar la porción de recursos que se asigna equitativamente entre todos. Para ello se sugiere analizar dos posibilidades:
  - Incrementar la porción de recursos que se distribuye de manera igualitaria entre todos los partidos.
  - Adoptar la territorialidad como uno de los criterios que se tienen en cuenta para la distribución de recursos entre los partidos políticos.
- Posibilitar y reglamentar las *coaliciones partidistas a corporaciones públicas* a aquellos partidos políticos con personería jurídica que sumados no sobrepasen el 15% de los votos válidos.
- Fortalecer las políticas de *inclusión política de los jóvenes, mujeres, minorías étnicas y personas LGBTI* en las regiones.
- *Impulsar políticas para fortalecer institucionalmente* a los partidos pequeños, emergentes o minoritarios: creación de direcciones territoriales, fortalecimiento de las oficinas internas, capacitaciones constantes.

## 2. Propuestas en relación con las garantías para las organizaciones políticas en oposición

La expedición de un estatuto de oposición es una deuda histórica desde la expedición de la Constitución política de 1991. Las propuestas presentadas podrían implementarse independientemente, pero se sugiere que, dada su relevancia y conexión con las garantías de los partidos en oposición, se trabajen en conjunto con el estatuto de oposición.

- Uno de los grandes desequilibrios que existe en las relaciones entre el gobierno y la oposición es la forma como se *discute y aprueba el presupuesto de cada ente territorial*. Para los partidos de oposición es imperioso avanzar en mecanismos que visibilicen este proceso y hagan más transparente la discusión y asignación del presupuesto. Se sugiere avanzar en tres direcciones:
  - *Mejorar los instrumentos de visibilidad del presupuesto nacional* y hacer más transparente la discusión del proyecto de presupuesto.
  - Implementar *ejercicios de presupuesto participativo* y mecanismos de seguimiento a la inversión local.
  - *Crear las oficinas de apoyo presupuestal* en el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales.
- *Avanzar en materia de transparencia electoral* constituye una de las acciones prioritarias para los partidos minoritarios y de oposición.
- *Avanzar en la política de tecnificación del proceso electoral*: biometría, transmisión de datos, voto electrónico, etcétera.
- *Garantizar la presencia de todos los partidos* de oposición en la autoridad electoral.
- *Asegurar la participación de la oposición* en algunos espacios de política pública de trascendencia nacional.
- *Reglamentar la participación en política* de los servidores públicos.
- *Incluir medidas en el Estatuto de la oposición, como:*
  - *Declaración de oposición*: los partidos y movimientos se declararán en oposición de forma pública y ante la autoridad electoral. En esta declaración deberán señalar si este derecho lo ejercerán nacional, departamental o municipalmente, y en cuáles departamentos y municipios.
  - *Acceso a medios de comunicación*: uno de los mayores consensos existentes en esta materia es la necesidad de que a los partidos de oposición se les garantice, en determinadas circunstancias, el acceso

a medios de comunicación para que puedan controvertir, argumentar y presentar sus posiciones ante la sociedad y el gobierno.

- *Derecho a réplica:* se recomienda que frente a declaraciones ofensivas los partidos de oposición, en un lapso no menor a cuarenta y ocho horas, tengan el derecho a réplica en el mismo medio y en igualdad de tiempo y condiciones a la declaración del gobierno.
- *Derecho de controversia:* ante una alocución oficial del presidente, los partidos declarados en oposición deberían tener el derecho de controvertirla y presentar sus argumentos y posiciones frente a los temas expresados en la alocución. Igualmente, este derecho les permitiría presentar su plataforma política en la instalación de las sesiones de las corporaciones públicas.
- *Derecho de consulta:* los partidos que se declaren en oposición deben ser consultados sobre algunas de las decisiones del gobierno en lo que se refiere a las políticas de estado, tales como el plan de desarrollo, la política exterior y la defensa nacional.
- *Derecho de información:* en la actualidad, el derecho de acceso a la información por parte de los partidos políticos que se declaren en oposición depende de su iniciativa. En efecto, son ellos, por medio de los mecanismos públicos de acceso a la información, los que solicitan al gobierno de turno que les proporcione la documentación que requieren. Esta forma de acceder a la información asigna a la oposición la responsabilidad de determinar cuáles son los asuntos que desea conocer, lo que podría resultar bastante limitado. Se propone entonces que esos partidos accedan, a la menor brevedad posible, a toda la información que produce el estado y a la que utiliza para la toma de decisiones, sin que para ello deba mediar solicitud por parte de los opositores.
- *Garantías de seguridad:*
  - Sistema de alertas tempranas de monitoreo, seguimiento y verificación de hechos que puedan significar amenazas contra las minorías y los partidos en oposición.
  - Desarrollo de una política de seguridad y protección que permita hacer seguimiento real, caso por caso, a las personas con riesgos y problemas de seguridad.
  - Fortalecimiento de los programas actuales de convivencia y de no estigmatización de los miembros de los partidos en oposición.

- *Equilibrio en las corporaciones públicas:* las reglas de juego de estas pueden marginar del debate a la oposición y restarle garantías en los debates dentro de las mismas. Por ello, es recomendable:
  - Garantizar que en las mesas directivas haya miembros de los partidos minoritarios y de oposición, y que estos tengan una posibilidad real de modificar el orden del día.
  - Garantizar que la mayor parte de los debates de control político sean asignados a miembros de la oposición.
  - Garantizar periódicamente a los partidos en oposición y los demás partidos la posibilidad de explicar y sustentar, en los medios públicos nacionales y regionales, las posiciones que toman en las corporaciones.
  - En el marco de la discusión de los proyectos de ley de presupuesto y de plan de desarrollo, los partidos declarados en oposición deberían tener la oportunidad, en sesiones exclusivas y con presencia del gobierno, de presentar sus argumentos y controversias frente a estos dos proyectos.
- *Seguimiento a las garantías para la oposición:* la autoridad nacional electoral deberá investigar y sancionar los incumplimientos a las garantías contenidas en el Estatuto de oposición. De igual forma, se encargará de interpretar vía consultiva y dirimir las controversias sobre la aplicación del estatuto de oposición.
- *Acompañar y fortalecer institucionalmente* a los partidos de oposición.

Estas propuestas se ponen en consideración de sectores políticos, sociales y académicos. Su introducción contribuiría, sin duda, al fortalecimiento de la democracia colombiana y la prepararía para los retos que se avecinan en un escenario de posacuerdos de paz.



## Introducción

Colombia necesita una reforma político-electoral estructural. El momento histórico por el que atraviesa el país –caracterizado por el proceso de negociación de paz que se desarrolla entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP) y el que eventualmente podría adelantarse con el Ejército de Liberación Nacional (ELN)– es una oportunidad inmejorable para adoptar una política pública de participación política, cuyo objetivo central sea el fortalecimiento y la apertura del sistema democrático nacional.

El diseño de dicha política pública deberá tener en cuenta las causas y consecuencias de las principales debilidades del régimen político-electoral colombiano, así como las medidas necesarias para hacerles frente. Las debilidades de la democracia colombiana están relacionadas con factores asociados al sistema electoral, al diseño institucional de la organización electoral, a la financiación de la política y su control, a la participación ciudadana, a la justicia electoral, a las garantías de la oposición y a la normativa sobre el funcionamiento de las organizaciones políticas, entre otras.

Este documento no puede, ni pretende, abordar todas las debilidades de la democracia nacional y las medidas que se pueden adoptar para remediarlas. Un ejercicio de dicho calado requiere de la reflexión concienzuda de diversos sectores políticos, sociales y académicos. No obstante, sí pretende brindar elementos para cualificar dicha reflexión. En las líneas que siguen se proponen acciones concretas encaminadas a abordar las debilidades de dos de los componentes centrales de la política pública de participación política: la regulación de las organizaciones políticas y las garantías de los partidos de oposición.

Para ello, es importante recordar que estos componentes se encuentran determinados por el contexto nacional que data, cuando menos, de hace más de sesenta años. Entender dicho contexto, mediado por la manera en la que se combinan factores políticos y jurídicos, permitirá precisar cuáles son las causas y consecuencias de las principales debilidades del régimen político-electoral en lo que se refiere a las normas sobre la

actividad política de los partidos y las garantías de la oposición, que evidencian la necesidad de introducir reformas estructurales.

En cuanto al sistema de partidos, en los últimos años en Colombia se ha hecho especial énfasis en dos aspectos que, aun cuando relacionados, pueden ser diferenciados: la cantidad de organizaciones políticas que operan en el sistema y la aparente debilidad de las mismas. En relación con el primero, los análisis muestran los distintos grados de fragmentación que han caracterizado el régimen colombiano de partidos políticos. Estos análisis se refieren usualmente a tres periodos de la historia nacional: el bipartidismo cerrado provocado por el Frente Nacional, el multipartidismo desmesurado posterior a la Constitución de 1991, ejemplificado por lo que se conoció como las “microempresas electorales”, y el pluripartidismo reducido que trajo consigo la reforma política de 2003.

De otro lado, en cuanto a la aparente debilidad de los componentes del sistema de partidos, la apertura democrática que trajo consigo la Constitución de 1991 fomentó la fragmentación del sistema y acentuó la aparente debilidad de sus componentes. Esto se dio, principalmente, porque con la ampliación del derecho de postulación y con la flexibilización de las condiciones para la creación de partidos políticos, la Constitución revolucionó las relaciones de poder entre las organizaciones políticas y sus integrantes, ya que estos últimos, principalmente aquellos vinculados a los denominados partidos tradicionales, se vieron en libertad de perseguir sus intereses particulares en detrimento de los intereses partidistas. En este contexto, las organizaciones políticas, específicamente aquellas de larga tradición, se vieron afectadas, ya que no pudieron evitar que sus integrantes crearan partidos satélites, disidencias o que se presentaran candidaturas independientes bajo la figura de los denominados grupos significativos de ciudadanos.

Posteriormente, mediante las reformas políticas de comienzos del siglo veintiuno se modificó el requisito de apoyo popular que debían acreditar los partidos políticos para obtener su registro y, en su lugar, se estableció un vínculo entre el reconocimiento de la personería jurídica y la obtención de una cantidad determinada y

variable de votos en las elecciones nacionales, específicamente aquellas del Senado de la república o de la Cámara de representantes. Al mismo tiempo, en la medida en que el nuevo escenario fomentaba la reagrupación de las fuerzas políticas, las mismas reformas políticas introdujeron la figura del voto preferente, aumentaron el financiamiento público de las organizaciones políticas, ordenaron el establecimiento de un régimen de bancadas en las corporaciones públicas, prohibieron la doble militancia, limitaron el transfuguismo político y establecieron un régimen de responsabilidad política. Todas estas medidas, se decía, buscaban el fortalecimiento de los partidos.

En cuanto al ejercicio efectivo de la oposición política, este ha sido particularmente difícil en el contexto colombiano, debido a una multitud de factores.

Primero, durante una buena parte de la historia republicana, caracterizada a lo largo del siglo veinte por la hegemonía bipartidista, se impidió activamente la formación de organizaciones políticas de oposición, llegando incluso a la criminalización de esta práctica.

Segundo, desde el Frente Nacional Colombia se ha caracterizado por la creación de coaliciones de gobierno en las que participan la mayoría de los partidos, lo que limita las posibilidades y los incentivos para ejercer la oposición política.

Tercero, el ejercicio de la oposición política en el país ha sido objeto de estigmatización, persecución y violencia constante, situación que, según algunos sectores, perdura en la actualidad.

Cuarto, a pesar de lo establecido por la Constitución de 1991, aún no se ha expedido un estatuto de la oposición que regule las garantías de la actividad de las organizaciones políticas que no hacen parte del gobierno de turno.

Quinto, como se mostrará más adelante, en el país se tiene una concepción limitada de las garantías de la oposición y lo que ellas implican. Ejemplo de ello es el artículo 112 de la carta, que señala que los temas principales del Estatuto de la oposición se reducen al acceso a la información y documentación oficial, el acceso a

medios de comunicación social del estado o a medios que hacen uso del espectro electromagnético, el derecho de réplica y el derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados. Estos derechos, aunque necesarios, parecen ser insuficientes para la consolidación de un ejercicio efectivo de oposición política en el país<sup>1</sup>.

El proceso actual de negociaciones de paz entre el gobierno nacional y las Farc ha suscitado el resurgimiento del interés por estos dos componentes de la política pública. En efecto, en desarrollo del segundo punto del “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, según lo que se ha anunciado públicamente, se han llegado a acuerdos parciales sobre estos componentes. Dichos acuerdos están consignados en el borrador conjunto, fechado el 6 de noviembre de 2013, en cuyo punto 2.1 se encuentran aspectos relativos a las garantías de la oposición, que se reducen a la expedición del estatuto y a la seguridad para el ejercicio de la política. Adicionalmente, en el punto 2.3.1.1 se describen las medidas que el estado colombiano deberá tomar con miras a “promover el acceso al sistema político” en los siguientes términos:

En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de consolidar la paz, se removerán obstáculos y se harán los cambios institucionales para que los partidos y movimientos políticos obtengan y conserven la personería jurídica, y en particular para facilitar el tránsito de organizaciones y movimientos sociales con vocación política hacia su constitución como partidos o movimientos políticos. Para ello se impulsarán las siguientes medidas:

---

1. Se debe señalar que, mediante una reforma reciente, al artículo citado de la Constitución se le adicionó una disposición que podría eventualmente convertirse en un elemento importante de la manera en la que se ejerce la oposición en Colombia. El nuevo artículo 112 prevé, además de los derechos de la oposición que se acaban de señalar, que los candidatos a las elecciones uninominales, en todos los niveles de gobierno, que obtengan la segunda votación más alta tendrán derecho a acceder a una curul en la corporación pública correspondiente. Así, por ejemplo, el segundo candidato en votación a la presidencia y a la vicepresidencia de la república, accederán, según ciertas condiciones, a una curul en el Senado de la república y a la Cámara de representantes, respectivamente.

- Desligar la obtención y la conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos del requisito de la superación de un umbral en las elecciones de Congreso y, en consecuencia, redefinir los requisitos para su constitución. Uno de estos será el del número de afiliados.
- Diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, según su desempeño electoral en los ámbitos municipal, departamental y nacional.
- El sistema incorporará un régimen de transición por ocho años, incluyendo financiación y divulgación de programas, para promover y estimular los nuevos partidos y movimientos políticos de alcance nacional que irrumpen por primera vez en el escenario político.

Adicionalmente, el punto 2.3.1.2 del mismo borrador conjunto señala las medidas “para promover la igualdad de condiciones en la competencia política” en los siguientes términos:

Con el fin de establecer una distribución más equitativa de los recursos, se tomarán medidas para:

- Incrementar el porcentaje que se distribuye por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso y aumentar el fondo de financiación de partidos y movimientos políticos.
- Ampliar los espacios de divulgación del programa político de los partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso.

Más allá del contexto político provisto por las negociaciones de paz, no se puede desconocer que estos componentes del régimen político-electoral colombiano ameritan una profunda revisión. Lo anterior por cuanto el contexto jurídico-político, de una parte, no parece proporcionar las suficientes garantías para el ejercicio de la oposición política y, de otra, como se mostrará, las normas del sistema de partidos actualmente en vigor desincentivan el surgimiento y la consolidación de organizaciones políticas pequeñas, emergentes o que representan sectores minoritarios.

## Precisiones conceptuales y metodológicas

Este texto tiene como objetivo analizar las debilidades normativas y políticas de estos dos componentes del sistema y, al mismo tiempo, señalar alternativas disponibles para hacer frente a las mismas. Por lo anterior, es necesario precisar conceptualmente las siguientes nociones: “partidos pequeños o que representan sectores políticos minoritarios”, “partidos emergentes” y “oposición política”.

En lo que respecta a la primera, que se centra en uno de los elementos centrales de la noción de partido político desarrollada por Sartori<sup>2</sup>, se tiene que los partidos pueden ser clasificados en función de su fuerza electoral. Ellos son, entonces, pequeños en la medida que no cuenten con un gran apoyo popular, representado en los escaños a los que acceden. En esta misma línea, la definición puntual de partido pequeño proporcionada por Furtak puede resultar de utilidad. El autor citado sostiene que este tipo de organizaciones se caracterizan porque se encuentran debidamente inscritas o registradas ante las autoridades electorales, suelen representar a una corriente política distinta a la del gobierno de turno, participan regularmente en los certámenes democráticos aunque cuenten con pocas probabilidades de obtener una victoria política importante por fuera de una coalición, (véase Furtak, 1974).

A su vez, Cedillo Delgado, basándose en la definición de Furtak, define los partidos políticos minoritarios como aquellas organizaciones “que cuentan con el registro oficial ante las autoridades electorales, poseen poca fuerza electoral, es limitada su representación política y difícilmente pueden ganar, solos, un cargo importante como la presidencia del país o alguna gubernatura” (Cedillo Delgado, 2007: 114).

---

2. En términos de Sartori (2005), un partido es un grupo político que se presenta a elecciones de manera regular y que hace que sus integrantes accedan a cargos de representación popular. Al momento de desarrollar esta noción, Sartori señala tres elementos centrales que podrían ser resumidos de la siguiente manera: fuerza en escaños, capacidad de formar un gobierno y posibilidad de chantaje.

Estas definiciones, tal y como son presentadas por sus autores, muestran debilidades que, para el contexto político colombiano, las hacen inaplicables. Por un lado, la definición de Furtak incluye un aspecto que, por distintas razones, no resulta aplicable en el régimen local: los partidos pequeños o minoritarios no están necesariamente vinculados a la oposición política del gobierno de turno. Ejemplo de ello es el partido Opción Ciudadana. Siguiendo los resultados de las elecciones del Senado de 2014, obtuvo una votación equivalente al 3,68% de los votos depositados en el país, lo que cuando se le compara con otros partidos muestra que su fuerza política es relativamente baja, pero no por ello ha actuado como un partido político de oposición al gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-). Así las cosas, en el contexto colombiano, el hecho de ser una organización pequeña o minoritaria no implica que se ejerza la oposición política. Esto se debe a que, siguiendo las ideas de Sartori, el partido Opción Ciudadana puede tener índices elevados en lo que se refiere a la posibilidad de participar en las coaliciones de gobierno. Más allá de lo anterior, el vínculo entre partido pequeño y oposición política debe ser descartado, ya que las nociones de minoría política y oposición política son diferentes.

En segundo lugar, ambas definiciones comparten un componente que torna la noción en subjetiva y muy variable. Lo anterior por cuanto ambos autores señalan que una organización de este tipo es aquella que, a pesar de participar constantemente en los procesos electorales, tiene pocas probabilidades de obtener por sí sola un cargo de importancia política considerable. Este ingrediente de la definición resulta subjetivo y variable en la medida que no es claro qué se debe entender por importancia política de un cargo. Si bien Cedillo Delgado señala algunos ejemplos, como la presidencia del país o una gubernatura (gobernación), ellos dejan de lado algunos cargos de otros niveles de gobierno que, aplicados al contexto colombiano, resultan de igual o mayor importancia. Así, de tomar este criterio, se tendría que, en Colombia, los partidos y movimientos políticos que sin haber obtenido altas votaciones en las elecciones del Senado de la república o de la Cámara de representantes han resultado victoriosos en las alcaldías de centros urbanos como Bogotá, Cali, Medellín o Barranquilla, no podrían ser considerados como organizaciones políticas pequeñas o que representan sectores minoritarios.

Tercero, ambas definiciones establecen como uno de los criterios centrales de la noción de partido pequeño o representativo de sectores políticos minoritarios el hecho de encontrarse debidamente registrado ante las autoridades electorales. En el caso colombiano este criterio es de difícil aplicación puesto que limita excesivamente el número de este tipo de organizaciones. Lo anterior por cuanto, como es bien sabido, en el país el registro de partidos y movimientos políticos se compone, hoy en día, únicamente de aquellas organizaciones que superaron el umbral de votación en las más recientes elecciones parlamentarias. Así, en virtud de las disposiciones legales vigentes en Colombia se tiene entonces la posibilidad de que existan grupos políticos que se presentan regularmente a elecciones pero no están inscritos en el registro del Consejo Nacional Electoral. Más allá de las debilidades citadas, las definiciones de Furtak y Cedillo Delgado, que desarrollan de manera indirecta la noción de fuerza electoral proporcionada por Sartori, resultan útiles por cuanto permiten entrever que no todos los partidos y movimientos, a pesar de su participación constante en certámenes electorales, están en la misma situación respecto de la probabilidad de acceder a cargos de representación política. Esta probabilidad suele ser baja en la medida que, por diversos factores, incluso con antelación al certamen electoral, se puede asumir que no obtendrán un número de votos significativo y, por consiguiente, no obtendrán un gran número de escaños<sup>3</sup>.

Así las cosas, en el desarrollo de este documento se entenderá por partido pequeño o minoritario aquella organización política que cuando participa regularmente en elecciones obtiene la votación suficiente para obtener representación política, pero cuyos resultados electorales no le permiten acceder a una cantidad importante de escaños. Es necesario aclarar que para los efectos de este texto las organizaciones políticas que representan minorías étnicas, como es el caso de los indígenas y de las negritudes en Colombia, no se asimilarán a partidos pequeños o minoritarios y, en consecuencia, no harán parte del análisis. Lo cual se debe a que la Constitución colombiana les ha dotado de un régimen especial, se-

3. Desde este punto de vista, la noción de partido político pequeño es bastante complicada de delimitar. Siguiendo lo expuesto por Rashkova y Spirova, los partidos políticos que se espera reciban menos del 10% de la votación en elecciones nacionales son partidos políticos pequeños. Véase Rashkova y Spirova, 2014: 315-329.

gún el cual para obtener el reconocimiento de su personería jurídica basta con la obtención de la representación política en las circunscripciones especiales.

En lo que respecta a la segunda noción, la de “partidos emergentes”, se puede tener en cuenta que Cedillo Delgado sostiene que:

debemos considerar que las nuevas fuerzas políticas pueden ser considerados partidos políticos emergentes si logran cumplir algunas consideraciones que les plantea el sistema político: participar bajo las normas establecidas, cumplir metas para el grupo (partido) y ofrecer una alternativa hacia sus representados (Cedillo Delgado, 2007: 115).

Esta definición tiene algunos ingredientes que parecen ser aplicables al contexto colombiano y que resultan útiles para diferenciar los partidos emergentes de las demás organizaciones políticas que actúan en el régimen de partidos: la novedad, la participación electoral y su manifestación como alternativa. Así entonces, en el desarrollo de este documento se entenderá por “partido emergente” aquella organización política nueva, o de reciente creación, que participa en procesos electorales en busca de acceder a cargos de representación y constituye una alternativa de poder. Antes de proceder, es importante resaltar que la diferencia entre un partido político pequeño o que representa sectores minoritarios y un partido político emergente radica, principalmente, en que estos últimos, por su novedad no participan de manera constante o habitual en los procesos electorales.

Finalmente, en cuanto a la “oposición política”, varios autores han propuesto una variedad de significados de este concepto y para ello han recurrido a una amplia gama de categorías. En su concepción más básica se tiene que, como sostuvo Bobbio (1988), el ejercicio de la oposición política se caracteriza por la persecución de fines contrapuestos a los que defienden quienes detentan el poder del estado o que institucionalmente se reconocen como autoridades políticas.

Es importante señalar que es posible que el ejercicio de la oposición esté mediado por la existencia de diferencias ideológicas importantes entre quienes detentan el poder y quienes se oponen a ellos. Además, conviene

recordar que, como postuló Zucchini, el ejercicio de la oposición se puede desarrollar mediante métodos y medios constitucionales-legalistas o ilegales y violentos por más que estos últimos no sean deseables en una democracia.

Finalmente, más allá de la noción de oposición y los métodos por medio de los cuales se ejerce, se resalta que su ejercicio debe estar provisto de un mínimo de garantías que permitan a los opositores, particularmente a aquellos que despliegan su actividad en el marco de la legalidad, la posibilidad de manifestar su desacuerdo con las políticas gubernamentales y, al mismo tiempo, presentar ante la opinión pública un programa alternativo.

De las nociones anteriores se pueden resaltar varias características que definen la oposición política y su garantía: la primera es la capacidad y el interés de las organizaciones políticas de convertirse en una alternativa clara de poder; la segunda, la necesidad de delimitar un marco legal que regule su ejercicio; la tercera, la existencia de un contexto en el que se aseguren unas garantías mínimas de seguridad, legitimidad y respeto para los opositores bajo el entendido que esta labor es una parte esencial de la democracia. Además de estas características, se pueden enunciar otros elementos de contexto que permiten y facilitan el ejercicio de la oposición: la alternancia en el gobierno, el pluralismo político y el respeto a las minorías.

En este texto se entenderá por oposición la actividad que desarrollan las organizaciones políticas, mediante métodos y medios legales, que defienden una agenda distinta a la del gobierno de turno. Por garantías a la oposición se entienden las medidas, jurídicas o políticas, que protegen a quienes ejercen oposición con miras a que el desarrollo de su actividad pueda ser efectivo y, si el electorado lo estima conveniente, eventualmente pueda asumir el rol de partido de gobierno.

Ahora bien, teniendo en cuenta el objetivo anunciado – analizar las debilidades normativas y políticas del régimen de partidos y de las garantías de la oposición en Colombia y, al mismo tiempo, señalar cuáles son las posibles alternativas a disposición para hacer frente a las mismas– este análisis busca conjugar los factores jurídicos y políticos que sin duda resultan determinantes en estos asuntos.

Por ello, para la preparación de este documento se determinó la adopción de una metodología que permita combinar estos dos importantes aspectos. De una parte, con miras a precisar el diagnóstico del problema, se recurrió a una serie de entrevistas semi-estructuradas con diversos sectores del espectro político nacional: representantes de partidos políticos, movimientos sociales, academia y autoridades públicas<sup>4</sup>. Estas entrevistas permiten establecer con precisión: 1) cuáles son los aspectos más problemáticos del régimen de partidos políticos; 2) cómo afectan a los partidos pequeños, emergentes o minoritarios; 3) cuáles son los principales obstáculos para el ejercicio de la oposición política en Colombia; y, 4) cuál la perspectiva de los distintos actores interesados frente a las posibles soluciones que se pueden adoptar para hacer frente a estas problemáticas.

De otra parte, con miras a buscar las posibles medidas para hacer frente a los aspectos más problemáticos identificados, se hizo un breve análisis de experiencias comparadas, tanto en su componente jurídico como político, sobre estos asuntos. Para ello se seleccionaron países que, por distintos motivos, pueden servir de ejemplo, positivo o negativo, a la coyuntura colombiana: Argentina, Chile, El Salvador, España, Guatemala, Irlanda, México, Perú y Sudáfrica, países cuya selección se explica porque entre ellos se logra una combinación de estados que han tenido experiencias con procesos de paz –El Salvador, Guatemala, Irlanda y Sudáfrica– y otros que tradicionalmente han sido referentes para Colombia en asuntos político-electorales –Argentina, Chile, España, México y Perú–, pero no por ello se dejará de hacer referencia a otros regímenes que puedan ser útiles en algunos aspectos puntuales. Adicionalmente, el documento contó con importantes revisiones y aportes de expertos sobre el tema, procedentes de Ecuador, México, Paraguay y Uruguay.

---

4. En total se llevaron a cabo diecisiete entrevistas. En ellas se entrevistó a senadores y representantes a la Cámara de los siguientes partidos políticos: Alianza Social Independiente, Centro Democrático, Partido Conservador, Partido Liberal, Partido de la U, Partido Verde y Polo Democrático. También a personas pertenecientes a partidos políticos o movimientos políticos que no tienen representación en el Congreso como la Unión Patriótica y Marcha Patriótica. Entre los entrevistados hay también miembros actuales del Consejo Nacional Electoral y representantes de la sociedad civil.

El estudio está dividido en tres partes. En la primera se evidenciarán las principales debilidades normativas y políticas que se pueden identificar en el régimen político-electoral colombiano, particularmente en lo que se refiere al régimen de partidos políticos y las garantías de la oposición. En la segunda se analizará la manera en la que otros regímenes abordan las mismas problemáticas, y se mostrará que para hacer frente a las debilidades normativas y políticas identificadas en la parte anterior el régimen colombiano podría inspirarse en algunos modelos internacionales. En la tercera y última parte, e inspiradas en los regímenes internacionales descritos en la segunda, se someterán a consideración algunas alternativas que podrían adoptarse en una eventual reforma político-electoral colombiana.

## **Análisis jurídico-político de las debilidades del régimen político-electoral colombiano**

Buena parte de las debilidades que se pueden distinguir en el régimen político-electoral colombiano se agrupan en dos componentes centrales del mismo: las reglas electorales que fijan el modo en que deben competir los partidos y las garantías de la oposición. Por ello, la reforma electoral que desarrolle los acuerdos del segundo punto de las negociaciones de paz de La Habana debería buscar cómo hacer frente a dichas debilidades. A continuación se exponen cuáles son las principales falencias, sus causas y consecuencias.

### **El sistema de partidos: entre fragmentación y debilidad**

Las normas relativas al funcionamiento de las organizaciones políticas se han caracterizado por buscar un balance entre la fragmentación y la concentración, y por la debilidad de sus componentes. Estas condiciones, acentuadas por la Constitución de 1991 y la apertura política que ella buscó, sirvieron como fundamento central de la expedición del acto legislativo 01 de 2003, más conocido como la reforma política de 2003,

y su posterior revisión mediante el acto legislativo 01 de 2009. Las intenciones de dichas reformas fueron claras: reducir el número de actores en el régimen y, al mismo tiempo, fortalecer aquellos que sobrevivieran a la depuración. Para ello se introdujeron importantes cambios al régimen constitucional de partidos políticos en Colombia.

Con miras a reducir la cantidad de actores, se estableció un vínculo entre el reconocimiento de la personería jurídica y la obtención de una cantidad determinada y variable de votos en las elecciones nacionales, específicamente aquellas del Senado de la república o de la Cámara de representantes. Al mismo tiempo, las reformas políticas de comienzos de siglo veintiuno introdujeron la figura del voto preferente, aumentaron el financiamiento público de las organizaciones políticas, ordenaron el establecimiento de un régimen de bancadas dentro de las corporaciones públicas, prohibieron la doble militancia, limitaron el transfuguismo político y establecieron un régimen de responsabilidad política. Todas estas medidas, se decía, buscaban el fortalecimiento de los partidos.

En la actualidad es difícil sostener que los objetivos de las reformas políticas de comienzos de siglo hayan sido alcanzados en su totalidad (Botero y Rodríguez-Raga, 2008). Aun cuando la cantidad de organizaciones políticas se ha reducido significativamente, es difícil determinar qué tanto han incidido las normas señaladas en el fortalecimiento de los partidos colombianos. Además, como se procede a demostrar, el marco normativo actual afecta de manera desproporcionada un segmento particular de los actores mientras que favorece a otros.

### **El apoyo popular como requisito del reconocimiento de la personería jurídica de los partidos políticos en Colombia: ¿cómo proteger el pluralismo sin fomentar la fragmentación del sistema de partidos?**

Las legislaciones se ocupan, cada vez más, de la regulación de las organizaciones políticas (Cross, 2016: 20-30). Dichas legislaciones abordan asuntos tan variados como los requisitos para su conformación y el reconocimiento de su personalidad jurídica, la estructura interna, el funciona-

miento, las coaliciones, el proceso de toma de decisiones, los organismos internos de control, el financiamiento de la política y la disolución de la organización. Entre estos aspectos, en esta sección se resaltan los primeros: los requisitos para su conformación y el reconocimiento de la personería jurídica.

En el caso colombiano, dicho aspecto ha experimentado una evolución interesante desde la expedición de la Constitución de 1991. En ese momento, como reacción a las consecuencias del Frente Nacional, el constituyente decidió promover la participación política. Para ello, flexibilizó los requisitos para la creación de organizaciones de este tipo y extendió el derecho de postulación a cargos públicos a grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales. En cuanto a los primeros, que son los que interesan a este estudio, la versión original del artículo 108 de la Constitución estableció:

El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos o movimientos políticos que se organicen para participar en la vida democrática del país, cuando comprueben su existencia con no menos de cincuenta mil firmas, o cuando en la elección anterior hayan obtenido por lo menos la misma cifra de votos o alcanzado representación en el Congreso de la República.

En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones.

(...)

La personería de que trata el presente artículo quedará extinguida por no haberse obtenido el número de votos mencionado o alcanzado representación como miembros del Congreso, en la elección anterior.

Se perderá también dicha personería cuando en los comicios electorales que se realicen en adelante no se obtengan por el partido o movimiento político a través de sus candidatos por lo menos 50.000 mil votos o no se alcance la representación en el Congreso de la República.

El artículo citado, que coincide materialmente con el numeral 3 del artículo 3° de la ley 130 de 1994, exigía la obtención de una cantidad determinada de apoyo popular –manifestado en firmas, votos o curules–, que debía acreditar cada organización política que deseara obtener el reconocimiento de su personería jurídica y los derechos que de ella se derivan. Sin embargo, más allá de la aparentemente elevada cantidad de apoyos ciudadanos, es claro que demostrar dicho apoyo resultaba, en la práctica, fácil.

Dicha facilidad se desprendía de varios hechos. Primero, la legislación establecía tres formas distintas de cumplir con este requisito. Segundo, cada una de las tres modalidades no constituía un obstáculo insuperable para quien tuviera la intención de crear uno. En efecto, la obtención de las cincuenta mil firmas no actuó como filtro que impedía la creación de partidos políticos por dos razones: 1) la simple firma no convertía al ciudadano en un militante del partido. Así las cosas, un mismo ciudadano podría prestar su firma para apoyar la creación de un sinnúmero de organizaciones políticas; 2) aunado a lo anterior, en asuntos político-electorales en Colombia, parece haberse instaurado una concepción según la cual “una firma no se le niega a nadie”. En consecuencia, aun cuando en principio se podría considerar que la firma era una manifestación del apoyo ciudadano a la creación de una organización política nueva, la práctica desvirtuó dicha conclusión.

Tercero, contrario a lo anterior, se podría pensar que la segunda forma que se tenía a disposición para demostrar la existencia de un partido, los cincuenta mil votos, podría ser más útil como filtro para la creación de organizaciones políticas. La práctica demostró que esto no era así por cuanto, solamente teniendo en cuenta los resultados electorales de las elecciones de Senado de 1998, setenta y dos listas diferentes, que por las normas vigentes en la época podrían ser presentadas por un número inferior de partidos, sumaron más votos de los requeridos para demostrar el apoyo ciudadano. Lo cual significó que, en teoría, cada una de esas setenta y dos listas podría constituir un partido político. Adicionalmente, el criterio establecido no especificaba en cuál de las elecciones se debía obtener la cantidad de votación requerida. Entonces, los partidos políticos podrían obtener dicha cantidad en los comicios de las autoridades locales.

Hasta antes de la reforma política de 2003, el sistema electoral vigente permitía a los partidos políticos acceder a curules en el Congreso de la república, última manera de demostrar el apoyo popular requerido para obtener el reconocimiento de la personería jurídica, con votaciones relativamente bajas. Así, por ejemplo, solo en las elecciones de la circunscripción nacional del Senado de la república para el 2002, cuarenta organizaciones políticas diferentes obtuvieron por lo menos una curul. En virtud del marco normativo vigente para la época, cada una de esas cuarenta organizaciones políticas tenía derecho al reconocimiento de su personería jurídica. Lo anterior resulta llamativo si se recuerda que veintiséis de las cuarenta organizaciones políticas que obtuvieron por lo menos una curul en la circunscripción nacional del Senado de la república en las elecciones del 2002 lograron acceder a la curul luego de haber obtenido una votación inferior a cincuenta mil votos.

La dimensión de dicha situación se torna evidente cuando se recuerda que la obtención de una curul en la Cámara de representantes también equivaldría al cumplimiento de este requisito. En 2002, trece organizaciones políticas que obtuvieron curul en la Cámara, aun cuando no obtuvieron una en el Senado, tenían derecho al reconocimiento de su personería jurídica. Esto a pesar de que ocho de ellas obtuvieron una votación inferior a cincuenta mil votos. Siendo el caso más llamativo el del Movimiento Político Comunal y Comunitario de Colombia que, a pesar de obtener, 3.660 votos, entre las circunscripciones territoriales de Guainía y Guaviare, al haber logrado por lo menos una curul en la Cámara de representantes tenía derecho a que el estado le reconociera su personería jurídica como partido político.

La facilidad para demostrar el cumplimiento del requisito de apoyo popular llevó a la fragmentación exagerada del sistema de partidos en Colombia en la década de los noventa. Sin embargo, el contexto normativo proporcionado por la Constitución de 1991 y la ley 130 de 1994 no es el único responsable de dicha fragmentación. Ella también obedeció a factores políticos propios al contexto colombiano.

De una parte, un considerable número de los partidos políticos colombianos han sido asociados con prácticas de nepotismo y clientelares que llevaron a su despresti-

gio progresivo, situación capitalizada por algunos liderazgos individuales. Una porción de ellos decidió dejar de formar parte de las organizaciones políticas existentes y, confiando en su capacidad para recolectar los suficientes apoyos ciudadanos para obtener la personería jurídica, proceder a la creación de un movimiento político propio. Una vez creado, el movimiento político proporcionaba al líder individual control absoluto de su operación política, ya que le daba la posibilidad de conquistar cargos de elección popular, para sí o para sus seguidores, y accedía a financiación estatal por el simple hecho de existir.

Otra porción, principalmente aquellos que no estaban asociados con alguna organización política ante el desprestigio de los partidos, decidió hacer uso de la figura de los grupos significativos de ciudadanos para poder postularse a cargos de elección popular. Ambos casos, la creación de un movimiento político o la postulación mediante grupos significativos de ciudadanos, proporcionaban a los liderazgos individuales la libertad de acción y el control que deseaban. Además, desde una perspectiva político-electoral, permitían reivindicar ante el electorado una manera diferente o alternativa de ejercer la política.

En este contexto se produjo una de las reformas más trascendentales de la Constitución de 1991 en asuntos políticos y electorales: la reforma política de 2003, una de cuyas principales modificaciones, la más conocida, se refirió justamente a la alteración de los requisitos que debían acreditar las organizaciones políticas que deseaban obtener el reconocimiento de su personería jurídica, vinculándola con el método fijado para obtener acceso a la distribución de curules. En efecto, desde 2003 se estableció que dicho requisito estaría vinculado a la obtención de una votación igual o superior al 2% de los votos válidos en las elecciones de Senado de la república o de Cámara de representantes<sup>5</sup> y, en el caso específico del primero, que solo aquellos partidos que superaran dicho umbral tendrían derecho a participar en la distribución de curules.

---

5. Esta reforma exceptuó expresamente de dicho requisito a los partidos y movimientos vencedores en las circunscripciones especiales de minorías étnicas, para las que el hecho de acceder a la curul garantizaba el reconocimiento de su personería jurídica.

Esta modificación significó no solo que el apoyo popular requerido para obtener la personería jurídica sería variable en función de la participación electoral –entre mayor sea el total de votos válidos, mayor será la cantidad de votos que deben obtener–, sino que fijó también los comicios de las distintas circunscripciones en las que se elige el Congreso de la república como aquellos que serían determinantes para disponer la subsistencia de los partidos políticos colombianos. Ahora, al establecer que los comicios de carácter nacional tendrían dicho efecto, la Constitución limitó considerablemente el surgimiento de organizaciones políticas de carácter local o regional y, en su lugar, favoreció las estructuras nacionales.

Esto se vería complementado con el incremento progresivo del requisito de apoyo popular para obtener el reconocimiento de la personería jurídica. Así, teniendo en cuenta las elecciones de la circunscripción nacional de Senado celebradas en 2006, en un primer momento el número de votos que debían obtener los partidos políticos que desearan adquirir o conservar la personería jurídica ascendió a más de 184.000, lo que significa que dicho requisito se incrementó en un 300% con respecto a las cincuenta mil firmas o votos exigidos bajo la vigencia de la ley 130 de 1994. En un segundo momento, en las elecciones de la misma circunscripción que se celebraron en 2010, dicha cantidad ascendió a más de 211.000 votos. Posteriormente, en 2009, el Congreso de la república aumentó el umbral y lo fijó en el 3% de los votos válidos en las elecciones de Senado de la república o Cámara de representantes. En las elecciones de 2014, primeras a celebrarse con posterioridad a la reforma de 2009, la cantidad fue cercana a 350.000 votos. Lo anterior quiere decir que, en menos de una década, el apoyo popular requerido para obtener el reconocimiento de la personería jurídica de los partidos políticos aumentó 1.000%.

En cuanto al componente político, el incremento del requisito de apoyo popular redujo significativamente las probabilidades de subsistencia de los partidos políticos surgidos de las múltiples escisiones de la década de 1990, usualmente vinculados a liderazgos políticos individuales, ya que se enfrentaban al riesgo quedar por fuera del juego político. Por lo anterior, por el instinto de supervivencia, se produjo la reagrupación de los distintos sectores políticos, reagrupación hecha en

función de cercanías ideológicas o de cálculos políticos encaminados a la obtención de la cantidad de votos requerida para mantener la personería jurídica, que llevaría a la reducción progresiva del número de partidos políticos con personería jurídica en Colombia.

Adicionalmente, debe reconocerse que el incremento del requisito de apoyo popular ha menguado las aspiraciones políticas de los partidos pequeños, emergentes o minoritarios. Ejemplo de ello es la reducción constante del número de organizaciones que, sin personería jurídica, aspiran a obtener cargos de representación política. En efecto, en las últimas tres elecciones de la circunscripción nacional del Senado de la república el número de listas que se postulan en dicha circunscripción se ha reducido en un 50%. Lo anterior por cuanto, en 2006, dieciocho organizaciones diferentes presentaron listas de candidatos al Senado; en 2010, dicha cantidad se redujo a catorce; y en 2014 hubo otra reducción y la cifra se ubicó en nueve.

En teoría, en cada elección del Congreso de la república todas las organizaciones políticas corren el riesgo de no obtener la votación requerida para demostrar el apoyo popular de sus propuestas y, en consecuencia, perder el reconocimiento de su personería jurídica. Sin embargo, una simple comparación del listado de organizaciones políticas que se han presentado de manera constante a las últimas tres elecciones del Senado, y sus resultados electorales, muestra que quienes se han visto afectados han sido los partidos pequeños, emergentes o minoritarios. Dicha afectación se manifiesta de dos maneras.

Primero, el incremento del requisito de apoyo popular, aunque parezca relativamente bajo en términos porcentuales, ha significado que sectores minoritarios se vean privados del acceso a cargos de representación política. Este es, sin lugar a dudas, un resultado esperado, y tal vez deseado, del sistema electoral y de las circunscripciones que lo componen. Segundo, los partidos que con dificultades logran obtener la votación requerida, usualmente se ven recompensados con pocos escaños en las corporaciones públicas. En consecuencia, las posibilidades de incidir en las decisiones de política pública o su posibilidad de presentar resultados tangibles de su actividad se ven reducidas al formar una bancada con un puñado de escaños o menos. Por lo anterior, muchos

de los partidos pequeños, emergentes o minoritarios se ven tentados a formar parte de las grandes coaliciones de gobierno que históricamente han caracterizado el régimen político colombiano. Esto, a su vez, reduce las probabilidades de crecimiento y de consolidación como alternativa legítima de poder.

Este contexto político y normativo descrito afecta de manera desproporcionada a los partidos pequeños, emergentes o minoritarios por lo siguiente. Primero, al fijar las elecciones del Congreso de la República como aquellas en las que se determina la subsistencia de las organizaciones políticas, se reduce significativamente el surgimiento y la consolidación de este tipo de partidos. Esto debido a que se les exige demostrar una representatividad nacional que, por su propia naturaleza, pueden no tener. Segundo, un resultado electoral adverso tiene un doble castigo: quedar por fuera de la distribución de cargos de representación política y perder el reconocimiento de la personería jurídica. Lo cual desconoce que los procesos de consolidación de los partidos políticos, particularmente los más pequeños, toman considerable cantidad de tiempo. Tercero, el incremento constante del requisito de apoyo popular para el acceso a cargos de representación popular y para acceder o mantener el reconocimiento de la personería jurídica reduce cada vez más los espacios de participación y representación de las minorías políticas. En un estado pluralista, esta consecuencia es, a todas luces, indeseable.

En el marco de los acuerdos de La Habana se anuncia una eventual reducción del requisito de apoyo popular que deben acreditar las organizaciones políticas que pretendan obtener el reconocimiento de su personería jurídica. En su lugar, se da a conocer que dicho requisito sería reemplazado por un número de afiliados aún indeterminado. Estos anuncios, se aclara, no implican una modificación del sistema electoral actualmente en vigor y, por lo tanto, podría quedar intacto el umbral del 3% para determinar qué actores políticos pueden acceder a la distribución de escaños en la circunscripción nacional del Senado de la república y, en ese mismo sentido, no se modifican los umbrales diferenciados en las demás circunscripciones de corporaciones públicas como la Cámara de representantes, las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales y las juntas administradoras locales.

El anuncio de la reducción del requisito popular fue recibido con recelo por los entrevistados. En efecto, una porción importante señaló oponerse a dicha desvinculación. Para ellos, se debería proceder al incremento del umbral ya que así se profundizaría la reducción de la cantidad de partidos políticos, se garantizaría su representatividad y se podría continuar su fortalecimiento. Otra porción, siendo más significativa, a pesar de no manifestar su oposición a la medida anunciada, manifestó que la reducción podría significar un retroceso en la medida que conduciría al regreso al multipartidismo anterior a la reforma política de 2003. Solo un número muy reducido de los entrevistados, particularmente aquellos que militan en partidos pequeños, emergentes o minoritarios, señaló estar de acuerdo con dicha decisión.

En lo que respecta al criterio que sustituiría al umbral, algunos señalan que el registro de afiliados, cuyo número aún se encuentra por definir, debe ir acompañado de mecanismos de control que permitan a la organización electoral verificar que el número de afiliados refleje la voluntad real de los ciudadanos de formar parte de un partido político. Otros, por su parte, señalan que en el contexto de violencia política que ha caracterizado a Colombia, resulta inaceptable establecer un registro de afiliados, ya que por el simple hecho de pertenecer a un partido político estos podrían ser objeto de persecuciones y hostigamientos.

La eventual flexibilización del requisito de apoyo popular que deben acreditar las organizaciones políticas que deseen obtener el reconocimiento de su personería jurídica tiene especial incidencia si se recuerda, de una parte, que los acuerdos de La Habana hacen referencia a la "adquisición progresiva de derechos". Para hacer operativa esta noción, coincide la mayoría de los entrevistados, se requeriría la adopción de un esquema que en su regulación tenga en cuenta la existencia de organizaciones políticas de carácter regional. De otra parte, la desvinculación del requisito de apoyo popular para obtener la personería jurídica de las votaciones en elecciones nacionales debe tener en cuenta también que las que se creen tendrán derecho a la financiación pública para sufragar los gastos derivados de su funcionamiento y la posibilidad de postular candidatos a cualquier cargo de elección popular. Estos aspectos se abordarán a continuación.

## **La financiación del funcionamiento de las organizaciones políticas en Colombia: ¿hacia una distribución más equitativa de los recursos estatales?**

El régimen de financiación de la política puede tomar distintas formas. En el caso colombiano, tanto el financiamiento de las campañas políticas como el del funcionamiento de los partidos políticos obedecen a esquemas mixtos. En ellos se busca la articulación de los recursos públicos y los recursos privados con miras a solventar los ingentes gastos de las organizaciones políticas.

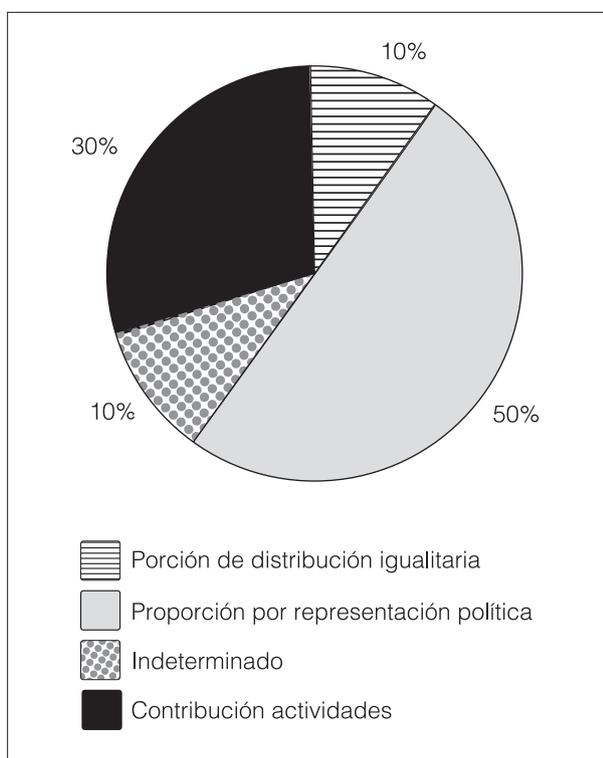
Teniendo en cuenta que este documento pretende presentar propuestas para el fortalecimiento del sistema de partidos, de manera que se fomente y garantice la participación y representación de los partidos políticos pequeños, emergentes o minoritarios, a continuación no se abordará lo relativo a la financiación de las campañas electorales. Baste señalar al respecto que, en la actualidad, en Colombia parece existir una fuerte corriente que busca reformar la manera en la que las campañas políticas son financiadas al pretender una financiación totalmente pública de las mismas. Dicha medida debe ser debatida, particularmente porque se podría argumentar que ella, a pesar de los beneficios que tendría tanto en términos de control estatal a los ingresos y gastos como para equilibrar la competencia política, afectaría negativamente el derecho a la participación política de los particulares en la medida en que los excluiría de apoyar las campañas que estimen representan sus intereses.

Habiendo señalado lo anterior, esta sección se concentra en un aspecto fundamental del financiamiento de la política: el funcionamiento de las organizaciones políticas. La importancia de la participación estatal en este aspecto es innegable. Desde un punto de vista netamente teórico, se puede afirmar que cualquier estado democrático está llamado a desempeñar un papel determinante para asegurar la subsistencia de las organizaciones políticas, siendo la parte financiera una condición esencial. Adicionalmente, también se puede argumentar que la financiación pública de las organizaciones políticas permite que ellas compitan en igualdad de condiciones (Kölln, 2016: 71-82).

El artículo 109 de la Constitución prevé, desde 1991, dos formas de financiamiento de la política: la financiación de las campañas y la financiación del funcionamiento de las organizaciones políticas. Al momento de desarrollar este importante aspecto del régimen de partidos y movimientos políticos en Colombia, la ley 130 de 1994 estableció que el Consejo Nacional Electoral (CNE) estaría encargado de la administración del fondo de partidos. Dicho fondo, según el artículo 12 de la ley, no podía ser inferior a \$2.400'000.000 y sus recursos se distribuirían, principalmente, en función de dos criterios: una base que sería repartida entre todas las organizaciones políticas en partes iguales y una porción variable en función de la representación política obtenida, en las elecciones nacionales y regionales. El artículo 12 del estatuto de partidos colombiano de 1994 detallaba los criterios de distribución, tal como se ve en la gráfica 1.

Gráfica 1.

Criterios de distribución de los recursos estatales para el financiamiento del funcionamiento de partidos políticos, ley 130 de 1994



Estos criterios de distribución significaron que, en teoría, la mitad de los recursos se distribuyeran en función del comportamiento electoral de los partidos políticos, particularmente en las elecciones del Congreso de la república y en las de asambleas departamentales, y el otro 50%, por diversas causas, de manera equitativa entre todas las organizaciones políticas.

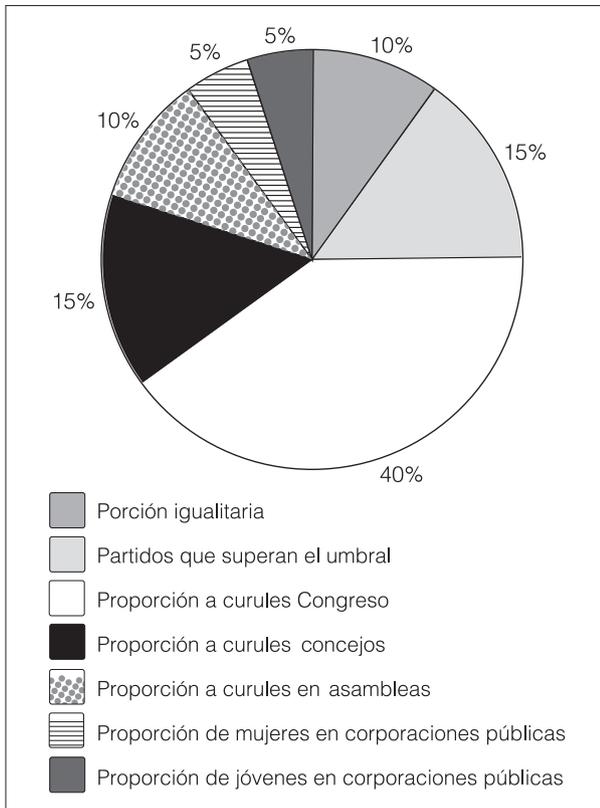
En la década de los noventa, la financiación fue, sin duda, una causa importante de la fragmentación del sistema de partidos colombiano. Luego de cumplir los requisitos para la obtención de la personería jurídica, que como se vio resultaron muy flexibles, toda organización política tenía garantizado acceso, anualmente, a la financiación estatal. Así, el marco normativo se convirtió en un incentivo perverso para aquellos que tenían aspiraciones personalistas: el sistema permitía su independencia política y los premiaba doblemente: control absoluto de su partido político y con financiación estatal garantizada.

Posteriormente, con la aprobación de la reforma política de 2003, con la intención de fortalecer las organizaciones políticas colombianas se aumentó de manera considerable la cantidad de recursos que el estado debía destinar para financiar su funcionamiento. Así, de acuerdo al parágrafo del artículo 109, tal y como fue modificado, "la financiación anual de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete (2,7) veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo".

Hasta 2011, los criterios para distribuir esos recursos fueron los establecidos en la ley 130 de 1994. En ese año se promulgó la ley 1475 y se modificaron los criterios de asignación de recursos del fondo de partidos, tal como se ve en la gráfica 2.

En consecuencia, desde 2011 la mayor porción de los recursos del estado, 65%, está destinada a financiar las organizaciones políticas que hayan tenido un mejor desempeño en las elecciones de las corporaciones públicas de los distintos niveles territoriales, Congreso, asambleas departamentales y concejos municipales. El 10% se distribuye en porciones iguales entre todos los partidos y movimientos; el 15% entre los que ha-

Gráfica 2.  
Criterios de distribución de los recursos estatales para el financiamiento del funcionamiento de las organizaciones políticas, ley 1475 de 2011



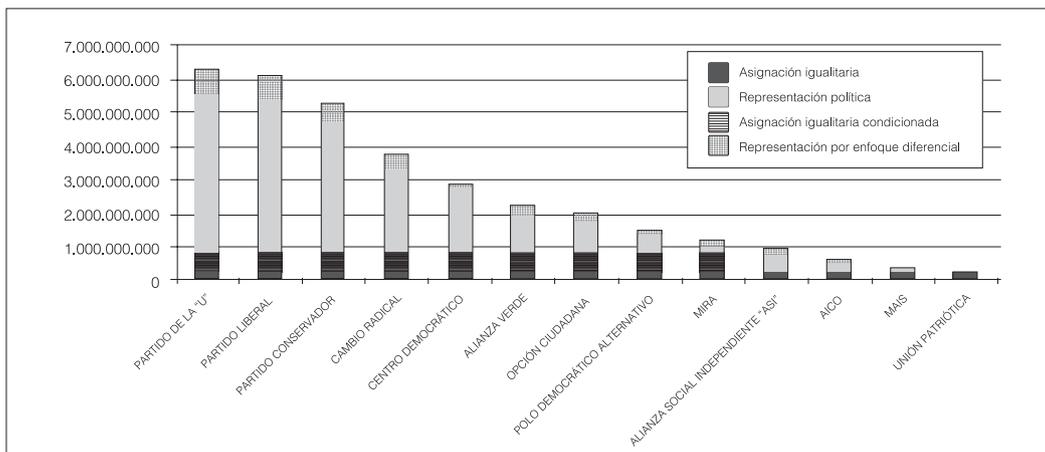
yan superado el umbral de las elecciones de Congreso; y, el 10% restante en función de la representación de los enfoques diferenciales de mujeres y jóvenes. Estos criterios de distribución favorecen a las organizaciones políticas más grandes, en detrimento de los partidos pequeños, emergentes o minoritarios, algo evidente cuando se compara la cantidad de recursos a los que cada una de las organizaciones políticas con personería jurídica reconocida tiene derecho en el régimen actual. Mediante la resolución 0592 del 21 de abril de 2015, el Consejo Nacional Electoral fijó en \$32.911'627.579 la cantidad de recursos que el estado aportaría al fondo de partidos en el año citado. Recursos que, se aclara, no equivalen al neto que fue girado a cada una de ellas y cuya distribución puede verse en la tabla 1 y la gráfica 3.

La tabla 1 muestra que los partidos más grandes reciben la mayor cantidad de recursos provenientes del fondo, debido a que mientras los cuatro primeros, que son organizaciones con resultados electorales favorables, reciben el 65% de los recursos del Fondo, los demás reciben menos del 30% de los mismos.

Tabla 1.  
Recursos públicos distribuidos por el Consejo Nacional Electoral a cada partido político para financiar su funcionamiento (resolución 0592 de 2015)

Partido o Movimiento Político	Recursos 2015
Partido Social de Unidad Nacional "Partido de la U"	\$6.248'599.251
Partido Liberal Colombiano	\$6.090'975.944
Partido Conservador Colombiano	\$5.220'938.593
Partido Cambio Radical	\$3,704'204.546
Partido Centro Democrático	\$2,774'646.359
Partido Alianza Verde	\$2,204'978.987
Partido Opción Ciudadana	\$1,950'694.758
Partido Polo Democrático Alternativo	\$1,479'627.077
Movimiento Independiente de Renovación Absoluta "Mira"	\$1,175'047.063
Partido Alianza Social Independiente "Asi"	\$925'750.110
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia "Aico"	\$579'393.577
Movimiento Alternativo Indígena y Social "Mais"	\$303'605.641
Partido Unión Patriótica "UP"	\$253'166.365
<b>Total</b>	<b>\$32.911'628.271</b>

Gráfica 3.  
Efecto de los criterios de distribución de los recursos públicos para el financiamiento  
del funcionamiento de los partidos políticos en Colombia



La gráfica 3 evidencia la cantidad de recursos asignados a cada organización política y el criterio por el cual se distribuyen. En ella se ve que los partidos pequeños, emergentes o minoritarios, así como los que representan a minorías étnicas, por el hecho de no tener demasiado éxito electoral, algo que se deriva de su naturaleza propia, resultan castigados en la cantidad de recursos que podrían recibir del estado. En este aspecto, mención especial merece el partido Centro Democrático. Como se sabe, al momento en el que se profirió la resolución del Consejo Nacional Electoral, con anterioridad a las elecciones de autoridades locales del año 2015, no contaba con curules en concejos ni asambleas departamentales, por esa razón, a pesar de ser la segunda organización política con mayor votación en las elecciones de Senado de la república, no tenía derecho a acceder este tipo de recursos. A pesar de lo anterior, debido a que dicho partido fue uno de los que más votos recibió en las elecciones de 2014 y, en consecuencia, obtuvo una importante cantidad de curules en el Senado de la república y en la Cámara de representantes, es el quinto partido que más recursos recibe del estado en la actualidad.

El raciocinio que fundamentó la reforma política de 2003 se basó, en parte, en fortalecer las organizaciones políticas. Para ello, como ya se vio, se ordenó el aumento de los recursos que el estado destina para su funcionamiento. No obstante, por el desarrollo legislativo posterior, se puede sostener que los criterios de distribución de los recursos estatales del fondo de partidos políticos han favorecido de manera evidente solo a una porción de las organizaciones políticas colombianas, las más grandes.

Ante esta situación, se debe admitir que resulta razonable que el estado destine más recursos para subvencionar el funcionamiento de los partidos más representativos. Para ello, el recurso al criterio de curules obtenidas en los distintos niveles territoriales es válido. Sin embargo, al asignar la mayor porción de los recursos en función al desempeño electoral, el estado favorece desproporcionadamente a los actores más grandes del sistema y afecta a los partidos pequeños, emergentes o minoritarios. Esto se debe a que ellos, por su naturaleza, no suelen obtener amplios resultados electorales.

Además, la distribución desigual de los recursos estatales del fondo de partidos afecta la contienda electoral. En efecto, los partidos pequeños, emergentes o minoritarios, al contar con una cantidad de recursos que es infinitamente inferior a la de sus contendientes directos, se ven limitados en su accionar ya que no pueden, entre otros, consolidar una estructura partidista. Esto incide de manera negativa al momento de los procesos electorales puesto que los partidos pequeños, emergentes o minoritarios no pueden competir en igualdad de condiciones. Así entonces, con el régimen actual de financiación este tipo de partidos parecen estar condenados a seguir siendo pequeños, emergentes o minoritarios.

En la actualidad, en los acuerdos de La Habana se anuncia el aumento de la porción que se distribuye de manera igualitaria. Dicho aumento, que podría ser positivo, debería tener en cuenta que debe ser el resultado de un balance entre la igualdad de oportunidades y la subvención de organizaciones políticas representativas.

Sobre este asunto los distintos sectores entrevistados señalaron su importancia y la necesidad de aumentar la cantidad de recursos que el estado está obligado a proporcionar a los partidos políticos. Estos recursos, coincide la mayor parte de los entrevistados, resultan insuficientes para sufragar los gastos de las organizaciones políticas. En todo caso, un sector amplio señaló que, en caso de aumentar los recursos que se destinan de manera equitativa a todos los partidos, se deberían diseñar mecanismos más eficientes de control al destino que les dan.

Ahora bien, no se puede dejar de señalar que este aspecto, como el siguiente, podría ser susceptible de una modificación en el marco de lo que se denominó en los acuerdos “adquisición progresiva de derechos”. Los entrevistados, al referirse a la financiación del funcionamiento en relación con esta noción, mostraron una amplia gama de reacciones. De un lado, en términos generales hay incertidumbre sobre qué tipo de esquema de financiación podría cumplir el rol deseado. De otro, se debe resaltar que uno de los entrevistados manifestó su objeción a la noción de adquisición progresiva de derechos, puesto que en relación a estos, la Constitución no admite este tipo de esquemas.

Antes de concluir, se debe reconocer que el aumento de los recursos que el estado colombiano destina anualmente para el funcionamiento de las organizaciones políticas no se ha visto acompañado de un aumento en los controles que sobre dichos recursos está llamado a hacer el Consejo Nacional Electoral en los términos de los artículos 18 de la ley 130 de 1994 y 19 de la 1475 de 2011.

Dichos artículos obligan a que, según la mayoría de los entrevistados, dicha entidad no tenga la capacidad institucional, desde un punto de vista técnico, para ejercer cabalmente su rol. Además, algunos de los entrevistados señalaron también que el Consejo Nacional Electoral no tiene la voluntad política de ejercer un control más detallado a la manera en la que los partidos políticos destinan los recursos que les son asignados anualmente por el estado.

### **La “feria de avales”: el abuso del derecho de postulación**

Otro derecho de las organizaciones políticas que han obtenido el reconocimiento de su personería jurídica por parte de las autoridades electorales es la posibilidad

de postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin necesidad de cumplir requisitos suplementarios. Este derecho diferencia las organizaciones políticas de los grupos significativos de ciudadanos. Estos últimos, que también lo tienen, deben cumplir con una serie de requisitos que, en la práctica, reducen las probabilidades de éxito. Estos requisitos son, principalmente, dos: la recolección de un número de apoyos ciudadanos a la inscripción del o de los candidatos y la presentación de una póliza que garantice la seriedad de la postulación. La simple existencia de estos requisitos, que la práctica política colombiana muestra que no son imposibles de cumplir, favorece a las organizaciones políticas en su derecho de postulación, ya que no deben preocuparse por el desgaste que significa la recolección de las firmas o las dificultades de adquirir una póliza de seriedad. Ante esta situación, determinada por el contexto normativo, para quien aspire a un cargo de elección popular puede ser preferible, para evitarse dicho desgaste, obtener el aval de una organización política que tenga personería jurídica.

Estos factores, combinados con la amplitud del derecho de postulación de los partidos, han llevado a lo que se conoce como “feria de avales” o “venta de avales”. El raciocinio detrás de esta práctica, que se sospecha pero es de difícil comprobación, es simple: el otorgamiento de un aval no cuesta nada, pero puede traer muchos beneficios. En efecto, la organización política se podrá ver beneficiada de dos maneras: podrá aumentar su base al vincular un candidato que tiene una buena cantidad de votos, una estrategia de crecimiento compartida por buena parte de los partidos políticos, ya que les permite consolidarse en territorios en donde ya tienen presencia y, además, les permite llegar a otros territorios en los cuales no la tienen. De otra parte, en caso de tener un buen comportamiento electoral, que no necesariamente equivale a obtener el cargo, tendrá derecho a recibir del estado el dinero de reposición de votos.

“La feria de avales” puede resultar contraproducente para el partido y para el sistema en general. En cuanto a los primeros,” expone a las organizaciones políticas al régimen de responsabilidad política establecido en la Constitución a partir de la reforma de 2009. Además, en cuanto a la globalidad del sistema, esta práctica incentiva el trasfuguismo. A pesar de lo anterior, los partidos políticos parecen estar dispuestos a asumir los riesgos.

La “feria de avales” y la “compra de avales” son usualmente, con fundamentos o no, vinculadas a los partidos pequeños, emergentes o minoritarios. Sin embargo, ni hay evidencia empírica que permita concluir que este sea un comportamiento exclusivo de este tipo de partidos, ni el marco normativo exime a otras organizaciones políticas de incurrir en las mismas prácticas.

Finalmente, aun cuando los acuerdos de La Habana no hagan referencia expresa a estas prácticas, esta podría verse reducida en la medida que sea tenida en cuenta en el marco de la “adquisición progresiva de derechos”. Así, recordando que los entrevistados coinciden en que esta noción anuncia la adopción de un esquema de partidos regionales y locales, se podría pensar que el derecho de postulación de las organizaciones políticas podría estar delimitado a aquellos territorios en los que tengan concentrado su electorado. Y, para permitir su expansión, podrían verse obligados a acudir a coaliciones en los demás territorios.

## **Una deuda por saldar: las garantías de la oposición**

El sistema político colombiano no ha sido terreno fértil para el ejercicio de la oposición política. Por lo anterior, en distintos momentos de la historia movimientos como la Alianza Nacional Popular (Anapo), el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), la Unión Patriótica (UP), el Partido Liberal Colombiano, el Polo Democrático Alternativo y el Centro Democrático han tenido que desarrollar su labor en medio de un contexto político hostil y sin un marco normativo que proteja o incentive su labor.

Esto se debe a una combinación particular de factores que han impedido y castigado a aquellos que se han atrevido a señalar su oposición al gobierno de turno. Primero, a lo largo del siglo veinte, época que se caracterizó por la hegemonía bipartidista de liberales y conservadores, se impidió activamente la formación de organizaciones políticas de oposición e incluso se llegó a criminalizar esta práctica. Esto llevó a que fueran muy pocas las estructuras, como el MRL, la Anapo y algunas facciones de la izquierda democrática, que intentaran competir democráticamente con los partidos políticos tradicionales por el poder político. Solo en 1968, con la reforma emprendi-

da por el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), la oposición empezó a ganar un espacio reducido en el escenario político colombiano.

Estos espacios se concretaron en las mesas directivas de las corporaciones de elección popular y con el ingreso a la contienda electoral, reducido, de nuevos partidos. Luego del fin del Frente Nacional, las limitaciones en el acceso a los medios de comunicación, las dificultades en la financiación política y la persecución constante de los partidos opositores fueron las principales dificultades que debieron afrontar aquellos que se atrevían a ejercer la oposición a los gobiernos de turno. El punto más alto se alcanzó, tal vez, durante el gobierno de Julio César Turbay (1978-1982), en el que se criminalizó la oposición y se prohibió el libre ejercicio de la misma.

Durante la década de los ochenta, en especial en el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), se dieron los principales avances en materia de derechos de la oposición desde la expedición de la Constitución de 1886. Esto fue el resultado de la expedición del Estatuto básico de partidos, ley 58 de 1985, del Código electoral, decreto 2241 de 1986 y la elección popular de alcaldes. Con estas disposiciones, que constituyeron la antesala de la apertura democrática que se produjo con la Constitución de 1991, se otorgaron ciertas garantías al ejercicio de la oposición: las minorías podrían organizarse en partidos políticos; cada partido político era autónomo para expedir sus propios estatutos; las disidencias políticas recibieron personería jurídica; se reglamentó, inicialmente, el acceso a medios de comunicación; y hubo una apertura de la democracia en lo local.

En segundo lugar, desde el inicio de Frente Nacional en 1958, Colombia se ha caracterizado por la creación de coaliciones de gobierno en las que participan la mayoría de los partidos, lo que limita las posibilidades y los incentivos para ejercer la oposición política. En efecto, desde entonces, la mayoría de gobiernos colombianos, salvo el del presidente Virgilio Barco (1986-1990), han sido gobiernos de “coalición”.

Tercero: el ejercicio de la oposición en Colombia ha sido objeto de estigmatización y persecución constantes, lo cual puede ser una consecuencia de la prevalencia de gobiernos de coalición. Aquellos que no hagan parte de

ellas o que expresen su desacuerdo con las políticas de gobierno han sido tratados en algunos casos como “enemigos de la patria”, “apátridas” “subversivos” o “terroristas”. En el peor de los casos, en el contexto de la violencia política colombiana, los opositores han sido desaparecidos o asesinados.

Cuarto, en el país se tiene una concepción limitada de las garantías de la oposición y de lo que ellas implican. Ejemplo de ello se encuentra en la actualidad en el citado artículo 112 de la Constitución de 1991, que señala que los asuntos principales del Estatuto de la oposición se reducen al acceso a la información y documentación oficial, el acceso a medios de comunicación social del estado o a los que hacen uso del espectro electromagnético, el derecho de réplica y el derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados.

Estas garantías, aunque trascendentales, resultan insuficientes para el ejercicio efectivo de la oposición. Esto se debe a que dos de ellas, tal vez las más importantes, no son consecuencia de declararse en oposición al gobierno. Es el caso del derecho al acceso a la información y documentación oficial y del derecho al acceso a los medios de comunicación. En lo que respecta al primero, en ejercicio del derecho de petición, consagrado por el artículo 23 de la Constitución colombiana, cualquier ciudadano puede

solicitar a las autoridades que le entreguen la información pública que deseen. En cuanto al segundo, uno de los mecanismos de financiación estatal de los partidos políticos es justamente el acceso a medios de comunicación. Así, todo partido político con personería jurídica, sin importar si es de oposición o pertenece a la coalición de gobierno, tiene derecho a que el Consejo Nacional Electoral le asigne espacios en los medios de comunicación.

Quinto, a pesar de lo anunciado en la Constitución de 1991, el Congreso y los gobiernos de turno no han logrado la expedición de un estatuto de la oposición. Desde 1991 se han presentado doce intentos de expedición de uno, todos ellos infructuosos (Guarín, 2005). Un análisis rápido del contenido de estos doce proyectos muestra que, salvo algunas excepciones, en Colombia la concepción sobre las garantías que se deben acordar a la oposición es limitada.

En efecto, como se evidencia en la tabla 2, solo tres de esos proyectos no cuentan con un catálogo de principios. Los nueve restantes, aunque muestran una amplia gama de ellos, suelen tender a consagrar la igualdad, la convivencia pacífica y el pluralismo, y la libre opinión y la crítica, como principios de la oposición. Es de resaltar que, de todos, solo uno incluye la seguridad como principio.

Tabla 2.  
Desarrollo de principios en los proyectos de estatuto de la oposición en Colombia, 1993-2011

Proyecto	Igualdad	Libre opinión y crítica	Imparcialidad	Tolerancia	Seguridad	Tratamiento equitativo	Convivencia pacífica y pluralismo	Responsabilidad y lealtad
PLE 063-1993								
PLE 094-1995	X	X	X					
PLE 105-1995								
PLE 103-1995								
PLE 118-1995	X	X		X			X	
PLE 002-1996	X	X	X		X	X		
PLE 037-1996	X	X		X			X	
PLE 060-1997	X	X		X			X	
PLE 012-1997	X	X	X	X				X
PLE 014-1998	X	X	X	X			X	
PLE 114-2008	X	X					X	
Proyecto MinInterior 2011	X	X					X	

En lo que se refiere al acceso a la información pública, la mayoría de proyectos se limitaron a consagrar el derecho de los partidos de oposición a solicitar y obtener copia, de forma preferencial y expedita, de la información del estado (tabla 3). Además, todos coinciden en prever sanciones para los funcionarios que no acaten las solicitudes de información presentadas por los partidos políticos de oposi-

ción. Es importante resaltar que solo dos interpretaron este derecho de manera diferente. En primer lugar, el 063 de 1993 buscaba que los partidos de oposición fueran informados regular y directamente por el gobierno nacional de los asuntos de interés público. Algo que, en teoría, no supe- dita el acceso a la información a la solicitud del partido sino a la obligación del gobierno a proporcionarla.

Tabla 3.

Desarrollo del acceso a la información en proyectos de estatuto de la oposición en Colombia, 1993-2011

Proyecto	Acceso información
063-1993	Derecho de ser informados regular y directamente por el gobierno sobre la marcha de asuntos de interés público y de informar al presidente y gobierno sus puntos de vista.
094-1995	Solicitar y acceder a la documentación oficial en términos de ley.
118-1995	Acceso preferencial y expedito a documentos no sometidos a reserva legal o constitucional. Rige derecho de petición. Acceso a estadísticas sociales y económicas sobre contratación administrativa y ejecución presupuestal. Incumplimiento causal de mala conducta del funcionario público.
002-1996	Derecho a solicitar y obtener copia gratuita de documentos de contratación administrativa y ejecución presupuestal. Será causal de destitución el incumplimiento del término por parte del funcionario. Respuesta a los diez días.
037-1996	Acceso preferencial y expedito a documentos no sometidos a reserva legal o constitucional. Rige derecho de petición. Acceso a estadísticas sociales y económicas sobre contratación administrativa y ejecución presupuestal. Incumplimiento causal de mala conducta del funcionario público.
012-1997	Derechos a solicitar y obtener copia gratuita de documentos de contratación administrativa y ejecución presupuestal. Será causal de destitución el incumplimiento del término por parte del funcionario. Respuesta a los diez días.
014-1998	Acceso preferencial y expedito a documentos no sometidos a reserva legal o constitucional. Rige derecho de petición. Acceso a estadísticas sociales y económicas sobre contratación administrativa y ejecución presupuestal. Incumplimiento causal de mala conducta del funcionario público.
114-2008	Podrán solicitar cada año un informe de rendición de cuentas sobre el cumplimiento del plan de desarrollo debidamente documentado y sustentado.
Proyecto MinInterior 2011	Podrán hacer uso del derecho de petición y la información será suministrada dentro de los cinco días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud. El incumplimiento es causal de mala conducta.

En lo que se refiere al acceso a los medios de comunicación social del estado (tabla 4), además de consagrar el derecho de acceder a ellos, los proyectos recurrieron constantemente al criterio de la cantidad de curules obtenidas en las elecciones de Congreso para determinar los espacios que serían asignados a cada partido. Es

interesante señalar que el proyecto del Ministerio del Interior establecía que los representantes de partidos opositores tendrían derecho a presentar sus observaciones en la sesión de instalación del Congreso de la república y, además, reconocía un derecho, limitado, a responder a las alocuciones presidenciales.

Tabla 4.  
Desarrollo del acceso a medios de comunicación en proyectos de estatuto de la oposición en Colombia, 1993-2011

Proyecto	Acceso a medios de comunicación del estado
063-1993	Uso de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones de Congreso inmediatamente anteriores.
094-1995	Uso de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones de Congreso inmediatamente anteriores. Derecho a pronunciarse públicamente por los medios de comunicación del estado sobre situaciones de interés público.
118-1995	Uso medios de comunicación del estado con arreglo de principios de igualdad entre partidos, favorabilidad a las minorías y proporcionalidad en función del número de curules obtenidas. El CNE reglamentará número y duración de espacios. CNTV precisará los contenidos específicos de esta disposición.
002-1996	Uso de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones de Congreso inmediatamente anteriores. Derecho a pronunciarse públicamente por los medios de comunicación del estado sobre situaciones de interés público.
037-1996	Uso medios de comunicación del estado con arreglo de principios de igualdad entre partidos, favorabilidad a las minorías y proporcionalidad en función del número de curules obtenidas. El CNE reglamentará número y duración de espacios. CNTV precisará los contenidos específicos de esta disposición.
012-1997	Uso de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones de Congreso inmediatamente anteriores.
014-1998	Uso medios de comunicación del estado con arreglo de principios de igualdad entre partidos, favorabilidad a las minorías y proporcionalidad en función del número de curules obtenidas. El CNE reglamentará número y duración de espacios. CNTV precisará los contenidos específicos de esta disposición.
114-2008	Uso de medios de comunicación del estado de acuerdo con la representación obtenida en las últimas elecciones de Congreso. La CNTV establecerá la programación de uso en tiempo, periodicidad y procedimiento para cada intervención.
Proyecto MinInterior 2011	En la instalación del Congreso contarán con veinte minutos para presentar sus observaciones (para varios partidos este tiempo se distribuye en proporción a su representación). Podrán responder a las alocuciones presidenciales en las siguientes cuarenta y ocho horas hasta tres veces por año.

En cuanto al derecho a la réplica y a la evaluación de los derechos de la oposición, las diferencias entre los proyectos son mínimas. En lo que respecta al primero, coinciden en señalar que los opositores tendrán derecho a la réplica y la manera de regularlo es bastante similar en todos. En relación con el segundo, todos los proyectos contemplan que el gobierno y la oposición debían presentar un informe anual sobre las garantías de la oposición.

Ahora bien, es preciso señalar que existen algunos aspectos puntuales en los que los proyectos de estatuto de oposición fueron más allá de lo contemplado en la Constitución. Esto es así en lo que se refiere al derecho a la participación en algunas entidades del estado. La lista de entidades públicas puede llegar a ser bastante amplia y diversa. Sin embargo, en ella suelen encontrarse el Consejo Nacional Electoral, la Autoridad Nacional de Televisión y la Comisión de Relaciones Exteriores (tabla 5).

Tabla 5.

Desarrollo del derecho a la participación en proyectos de estatuto de la oposición en Colombia, 1993-1998

Proyecto	Derecho a la participación en:
063-1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Nacional Electoral.</li> <li>• Tribunal de Garantías Electorales.</li> <li>• Comisión de Televisión.</li> <li>• Juntas directivas si la participación es partidista.</li> <li>• Comisión Nacional del Servicio Civil.</li> <li>• Comisiones especiales de interés nacional.</li> </ul>
094-1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Nacional Electoral.</li> <li>• Comisión de Televisión.</li> <li>• Juntas directivas si la participación es partidista.</li> <li>• Comisión Nacional del Servicio Civil.</li> <li>• Comisión de Relaciones Exteriores.</li> </ul>
103-1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juntas directivas: Caja Agraria, Inurbe, ICBF, Icfes, ISS, Icetex (voz pero no voto).</li> </ul>
118-1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Nacional Electoral.</li> <li>• Tribunal de Garantías Electorales.</li> <li>• Delegados de la Registraduría.</li> <li>• Comisión de Relaciones Exteriores.</li> <li>• Comisión Nacional del Servicio Civil.</li> </ul>
002-1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Nacional Electoral.</li> <li>• Comisión de Televisión.</li> <li>• Juntas directivas si la participación es partidista.</li> <li>• Comisión Nacional del Servicio Civil.</li> <li>• Comisión de Relaciones Exteriores.</li> </ul>
037-1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Nacional Electoral</li> <li>• Comisión de Televisión.</li> <li>• Comisión Nacional del Servicio Civil.</li> <li>• Comisión de Relaciones Exteriores.</li> </ul>
012-1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Nacional Electoral.</li> <li>• Tribunal de Garantías Electorales.</li> <li>• Comisión de Televisión.</li> <li>• Juntas directivas si la participación es partidista.</li> <li>• Comisión Nacional del Servicio Civil.</li> <li>• Comisión de Relaciones Exteriores.</li> </ul>
014-1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Nacional Electoral.</li> <li>• Tribunal de Garantías Electorales.</li> <li>• Comisión de Televisión.</li> <li>• Juntas directivas si la participación es partidista.</li> <li>• Comisión Nacional del Servicio Civil.</li> <li>• Comisión de Relaciones Exteriores.</li> </ul>

Otro aspecto en el que los proyectos de estatuto fueron más allá de lo que está planteado en la Constitución se podría catalogar como los derechos parlamentarios. En ellos se suele hacer referencia a la presencia de la oposición en algunas de las comisiones del Congreso y en sus mesas directivas. Además, es de resaltar que el proyecto de 2008

pretendía la inclusión del derecho de los partidos que fueren derrotados en las elecciones uninominales a acceder a una curul en la corporación pública respectiva. Esta disposición fue incluida posteriormente en la Constitución mediante la reforma del equilibrio de poderes y empezará a regir en las próximas elecciones.

Tabla 6.  
Desarrollo de derechos parlamentarios en Colombia, 1993-1998

Proyecto	Derecho a la participación en:
PLE 063-1993	Mesas directivas de cada comisión. Comisiones constitucionales, legales, especiales y accidentales del Senado y la Cámara.
PLE 094-1995	Comisión de derechos humanos. Comisión de cuentas. Comisión de acusaciones. Comisión de instrucción. Mesas directivas de cada comisión
PLE 118-1995	Bancadas parlamentarias. Mesas directivas de cada comisión. Comisiones constitucionales, legales, especiales y accidentales del Senado y la Cámara. Intervención en todos los debates del Congreso.
PLE 002-1996	Comisión de derechos humanos. Comisión de cuentas. Comisión de acusaciones. Comisión de instrucción. Mesas directivas de cada comisión.
PLE 037-1996	Bancadas parlamentarias. Mesas directivas de cada comisión. Conformación de unidad de trabajo para cada partido o movimiento con personería jurídica y representación en el Congreso. Tendrán empleados adicionales dependiendo del número de votos. Intervención en todos los debates del Congreso.
PLE 012-1997	Bancadas parlamentarias. Comisión de derechos humanos. Comisión de cuentas. Comisión de acusaciones. Comisión de instrucción. Mesas directivas de cada comisión. Intervención en todos los debates del Congreso.
PLE 014-1998	Bancadas parlamentarias. Cuerpos colegiados, comisiones constitucionales, legales, especiales y accidentales del Senado y la Cámara. Mesas directivas de cada comisión. Intervención en todos los debates del Congreso.
PLE 114-2008	Bancadas parlamentarias. Derecho a determinar el orden del día de sesiones plenarias y comisiones permanentes una vez por mes durante la legislatura, este solo podrá modificarse por la oposición. Mesas directivas y comisiones (extendidos a asambleas, concejos y JAL). El candidato a presidente, gobernador o alcalde que siga en votos al elegido y que obtenga al menos el 10% de la votación tendrá derecho a ocupar una curul en senado asamblea o concejo para el periodo de elección (derecho personal e intransferible).
Proyecto MinInterior 2011	Derecho a determinar el orden del día de sesiones plenarias y comisiones permanentes una vez por mes durante la legislatura, este solo podrá modificarse por la oposición. Mesas directivas y comisiones (extendidos a asambleas, concejos y JAL)

Un aspecto en el que no muchos de los proyectos de estatuto de oposición coinciden se refiere a lo que se podría denominar derecho de consulta, mediante el cual

el gobierno estaría obligado a buscar la opinión de la oposición en lo que tiene que ver con proyectos o decisiones de trascendencia nacional (tabla 7).

Tabla 7.

Desarrollo del derecho a la consulta en proyectos de estatuto de la oposición en Colombia, 1993-1996

Proyecto	Consulta
PLE 063-1993	Objetivos de presupuesto y plan de desarrollo, orientación de la política de defensa nacional, política exterior, fechas y contenidos de plebiscitos, referendos y consultas populares.
PLE 094-1995	Presupuestos, plan de desarrollo, defensa nacional, política exterior, plebiscitos y consultas. Gobierno entregará con un mes de anticipación proyectos de presupuesto y plan de desarrollo.
PLE 002-1996	Presupuestos, plan de desarrollo, defensa nacional, política exterior, plebiscitos y consultas. Gobierno entregará con un mes de anticipación proyectos de presupuesto y plan de desarrollo.

Sexto, a consecuencia de la falta de expedición de un estatuto de la oposición, el ejercicio de esta importante labor se encuentra protegido mediante una legislación exigua y dispersa. La ley 5a de 1992 desarrolló en parte las garantías de la oposición en el marco del proceso legislativo, al establecer que “las minorías tendrían participación en las primeras vicepresidencias de las mesas directivas de Senado y Cámara, a través del partido o movimiento mayoritario entre las minorías” (artículo 40). Sin embargo, se debe señalar que dicha disposición, como la Constitución, parece asumir que los “partidos minoritarios” son “partidos de oposición”, algo que, como se vio, no es del todo cierto.

Posteriormente, la ley 130 de 1994, que es tal vez la norma en la que más se han desarrollado las garantías de la oposición, procedió a regular la materia. En efecto, su artículo 33 regula lo relativo al acceso a la información pública de los partidos que no participen en el gobierno. Para ello se establece que, en forma preferencial, se les entregue la información dentro de los quince días siguientes a que la soliciten. En el caso de los opositores que ejerzan como congresistas, la ley 5a de 1992 establece que tienen derecho a formular preguntas al

gobierno y sus voceros y que dichas preguntas deben obtener respuesta en determinados plazos. Ante este derecho se debe señalar, de una parte, que, en la práctica no se diferencia radicalmente del derecho de acceso a la información que tiene todo ciudadano colombiano en ejercicio del derecho de petición del que trata el artículo 23 de la Constitución y que fue desarrollado por la ley 1755 de 2015. Y que este derecho está sometido a las limitaciones típicas del derecho al acceso a la información pública: la petición será rechazada si versa sobre aspectos relacionados con la seguridad nacional. Adicionalmente, la información a la que acceden los opositores se restringe, sin justificación alguna, a la que hayan solicitado expresamente.

El artículo 34 de la ley 130 de 1994 establece que el acceso a los medios de comunicación estará determinado en función a las curules que hayan obtenido los partidos de oposición en las elecciones parlamentarias inmediatamente anteriores. Este derecho merece las siguientes observaciones: primero, al establecer dicho criterio, la legislación nacional limita la difusión de la plataforma ideológica de los partidos de oposición. Esto se debe a que, como se señaló, en Colombia este tipo de partidos sue-

len ser muy pocos y su caudal electoral es usualmente bajo. Entonces, si se tiene en cuenta el criterio de curules obtenidas en las elecciones parlamentarias, el acceso al que tienen derecho los partidos de oposición será menor al del gobierno. Esto afecta el equilibrio informativo y limita las posibilidades de que esos partidos promuevan su ideario. Además, con la adopción del criterio de las elecciones nacionales, este derecho desconoce que la oposición es variada y se puede ejercer nacional o localmente. Así, no se tiene en cuenta el ejercicio de la oposición en el nivel local, que, evidentemente, puede ser diferente al que se realiza en el ámbito nacional.

De otro lado, el artículo 35 de la ley 130 de 1994 establece que el derecho a réplica se produce ante “tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos” de los que sean producto por parte del ejecutivo, nacional o local. Este criterio, altamente subjetivo, solo protege a la oposición en contadas oportunidades. Además, al establecer que el derecho de réplica se limita a las oportunidades en las que la oposición es atacada públicamente, el legislador colombiano ha establecido que dicho derecho es simplemente reactivo a dichas circunstancias e infortunadamente desconoce que la réplica también se puede dar en contextos ideológicos.

Finalmente, el artículo 36 de la ley 130 de 1994 establece que dos de los puestos del Consejo Nacional Electoral se reservarían para los partidos y movimientos políticos que no participaren del gobierno. Este derecho, que parece estar encaminado a proteger los derechos de la oposición al otorgarle una porción importante de uno de los órganos principales de la organización electoral, en la práctica se vio alterado por la reforma política de 2003. Dicha norma transfirió al Congreso de la república la elección de los magistrados del cuerpo electoral y estableció que su composición debería atender a las mayorías que existían dentro del mismo Congreso. Así entonces, solo hasta hace poco los partidos minoritarios o de oposición pudieron acceder a uno de los dos puestos que habían sido reservados para ellos en el Consejo Nacional Electoral.

Ante este panorama, los expertos entrevistados señalan, una vez más, la necesidad del Estatuto de la oposición. Sin embargo, vale la pena resaltar que todos ellos, unánimemente, sostienen que los derechos señalados en

el artículo 112 de la Constitución, aunque bienvenidos, son insuficientes para asegurar un contexto en el cual se respeten las garantías de la oposición. Para sustentar su diagnóstico, los entrevistados hicieron referencia a una multitud de aspectos del contexto jurídico-político que impiden el ejercicio efectivo de la oposición. Entre esos aspectos se encuentran los siguientes: la seguridad en su ejercicio, la poca transparencia en la ejecución del gasto público, las debilidades del proceso electoral, la composición de los organismos de control, las falencias en la democratización interna de los partidos y la intervención en política de los servidores públicos.

## **¿Algún ejemplo a seguir?: análisis comparado de cómo otros sistemas políticos tratan problemáticas similares**

En las páginas anteriores se describieron las principales debilidades del régimen político-electoral colombiano en relación con el régimen de partidos y con las garantías de la oposición, debilidades que se pueden resumir así: el régimen colombiano de partidos actualmente en vigor desincentiva el surgimiento y la consolidación de organizaciones políticas pequeñas, emergentes o minoritarias, toda vez que para el reconocimiento de la personería jurídica de los partidos políticos exige una cantidad elevada de apoyo popular y, al mismo tiempo, asigna un valor elevado al criterio de representatividad electoral para la distribución de los recursos de la financiación estatal.

Asimismo, la cultura política y el exiguu marco normativo han causado que el ejercicio de la oposición sea una actividad difícil en Colombia. Esto se debe a que en el país hay una noción limitada de las garantías que se deben dar a quienes ejercen esta importante labor para la democracia. En esta sección se analiza cómo han abordado otros sistemas políticos problemáticas similares.

## **Flexibilidad, territorialidad y financiamiento del régimen de partidos**

Los principales problemas que afectan a los partidos pequeños, emergentes o minoritarios pueden ser tres: 1) el incremento constante del requisito de apoyo ciudadano que deben acreditar para obtener el reconocimiento de su personería jurídica; 2) los criterios de distribución de los recursos públicos destinados para financiar su funcionamiento; y 3) el abuso del derecho de postulación que, con fundamento o no, suele ser asociado a ellos. A continuación se estudia cómo se manejan estos mismos aspectos otros sistemas políticos.

### **El apoyo popular para el reconocimiento de la personería jurídica**

En las legislaciones comparadas no resulta extraño encontrar provisiones en las que el apoyo popular se establece como uno de los requisitos para la conformación de organizaciones políticas. Dicho requisito se evidencia de dos maneras, que pueden ser independientes o concurrentes. Primero, en la cantidad de afiliados que es necesario presentar para crear un partido político; segundo, en la cantidad de personas que deben apoyar el registro del mismo ante las autoridades electorales (porcentaje de firmas).

En cuanto a la cantidad de afiliados que se requiere para crear un partido político, las legislaciones no suelen exigir cantidades elevadas. En países como Chile y El Salvador, por ejemplo, el número de afiliados requerido está fijado en cien. En esta misma línea, otras legislaciones, como las de Irlanda y Sudáfrica, exigen una cantidad variable de afiliados en función del tipo de partido de que se trate.

No obstante, en algunos países el requisito de afiliados puede ser considerado elevado. Así, por ejemplo, en Guatemala se debe demostrar la afiliación del 0,30% del padrón electoral, que actualmente equivale a cerca de 22.000 afiliados. En Argentina este mismo requisito es variable pero tiene un tope legal máximo. En efecto, la creación de partidos distritales exige, como mínimo, la afiliación del cuatro por mil de los inscritos en el distrito correspondiente y, como máximo, la afiliación de un millón de inscritos.

En la segunda etapa, que se surte con miras a obtener el registro como organización política ante las autoridades electorales, están Chile, El Salvador y Perú. En el primero, el partido político debe demostrar la afiliación del 0,25% del padrón electoral, que en la actualidad es de aproximadamente a 34.000 personas; en el segundo, la organización política creada con cien afiliados debe acreditar la adhesión de cincuenta mil electores en un periodo determinado; y en el tercero su solicitud debe ir acompañada del apoyo de un número no menor al 3% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, que en la actualidad supera los 535.000 apoyos (véase la tabla 7).

Especial mención merecen los regímenes de partidos y movimientos políticos que establecen requisitos diferenciados de conformación, particularmente en lo que al apoyo popular se refiere. Estos regímenes son los de Irlanda, Sudáfrica, Argentina y México (tabla 8). En los dos primeros se establece que los partidos de carácter nacional deben contar con un número superior de afiliados, trescientos en el caso de Irlanda y quinientos en el de Sudáfrica, que el previsto para los partidos locales, cien en ambos casos. En los dos estados latinoamericanos, por su parte, se establecen criterios complejos de diferenciación. En México el apoyo popular está determinado también por las distintas circunscripciones electorales y permite dos opciones: contar con tres mil afiliados en veinte entidades federativas o trescientos en doscientos distritos electorales uninominales. En Argentina el apoyo popular no es requisito para la constitución de organizaciones políticas de carácter nacional. Ellos, por el contrario, requieren del reconocimiento en, por lo menos, cinco distritos.

Las legislaciones que regulan la creación y el funcionamiento de las organizaciones políticas exigen un número mínimo de afiliados o de apoyo popular para la creación y la inscripción de los partidos. Sin embargo, al momento de determinar la cantidad de afiliados o apoyos, una manera de determinar la representatividad de la organización política, las legislaciones consultadas muestran una amplia gama de posibilidades. Entre ellas están el establecimiento de un número fijo de militantes y la fijación de una porción de electores del padrón electoral.

Tabla 8.  
Comparativo de requisito de apoyo popular para acceder al registro

País	Requisito de apoyo popular
El Salvador	100 electores <sup>(1)</sup> y 50.000 electores <sup>(2)</sup>
España	No hay un mínimo previsto
Guatemala	0,30% del padrón electoral <sup>(3)</sup> . Actualmente equivale a aproximadamente 22.000 electores <sup>(4)</sup>
Chile	100 electores <sup>(5)</sup> y 0,25% del electorado que votó en las últimas elecciones (en cada región) <sup>(6)</sup>
México	Nacionales: 3000 militantes en 20 Entidades federativas o 300 en 200 distritos electorales uninominales Locales: militantes en 2/3 municipios no podrá ser inferior al 0,26% del padrón electoral <sup>(7)</sup>
Perú	No inferior al 3% del padrón electoral, actualmente equivale a 535.000 electores <sup>(8)</sup>
Irlanda	Nacionales: 300 electores Locales: 100 electores
Sudáfrica <sup>(9)</sup>	Nacionales: 500 electores Municipales: 100 electores
Argentina <sup>(10)</sup>	Distritales: Cuatro por mil de los inscritos, máximo un millón. Nacionales: Haber sido reconocido en por lo menos 5 distritos

(1) Para su constitución, artículo 6°, decreto 307 de 2013.

(2) Para su registro, artículo 13, decreto 307 de 2013.

(3) Artículo 19, decreto ley 1-85, versión decreto 35-2006.

(4) En las más recientes elecciones presidenciales habían 7'556.873 votantes inscritos.

(5) Para su constitución, artículo 5°, ley 18603 de 1987, versión del 5 de mayo de 2015.

(6) Para su registro, artículo 6°, ley 18603 de 1987, versión del 5 de mayo de 2015.

(7) Artículo 10°, ley general de partidos políticos, 2014.

(8) Artículo 5°, ley 28094 de 2003.

(9) Artículos 2°, 3° y 4° del Electoral Commission Act de 1996.

(10) Artículos 7°-9°, ley 23.298, reformada en 2009.

Debe señalarse también que ninguna de las legislaciones consultadas establece un vínculo directo y continuo entre el reconocimiento de la personería jurídica y la obtención de un número de votos en las elecciones. Lo cual quiere decir que en los regímenes consultados es posible la existencia de partidos políticos que por su desempeño electoral no ejercen cargos de representación popular pero no por ello han perdido el reconocimiento de su personería jurídica. Esto es así incluso en los estados que han establecido en su sistema electoral las denominadas cláusulas de barrera, que exigen la obtención de un número

mínimo de votos para poder acceder a la distribución de curules. En efecto, en España y en Argentina, en donde se requiere la obtención de más del 3% de la votación para entrar a la disputa por escaños, la legislación nacional no condiciona la subsistencia de las organizaciones políticas a la superación de este umbral.

## El régimen de financiación del funcionamiento

En el derecho comparado hay una amplia gama de criterios para la distribución de los recursos estatales destinados a subvencionar el funcionamiento de las organizaciones políticas. Entre estas modalidades están la repartición equitativa, la repartición proporcional –que puede ser en función a los votos recibidos, las curules obtenidas o la cantidad de candidatos postulados– y el número de miembros.

Las legislaciones consultadas que establecen una obligación del estado de participar en la financiación del funcionamiento de los partidos políticos suelen preferir una combinación de las modalidades que se acaban de señalar para distribuir los recursos estatales (véase la tabla 9). Así, por ejemplo, en Argentina, México, Perú y Sudáfrica se distribuye una porción equitativa y una porción condicionada al comportamiento electoral, mientras que en España emplean dos de las modalidades de distribución proporcional: en función de los votos recibidos y en función de las curules obtenidas.

Chile modificó en 2016 su ley de partidos, para incluir una norma encaminada a regular esta materia. La nueva ley establece una porción de la financiación determinada por la cantidad de regiones en las que estén asentados los partidos y otra de manera proporcional al número de votos obtenidos.

La combinación de factores a la hora de determinar la cantidad de recursos estatales que serán destinados al financiamiento de las organizaciones políticas parece ser común. Sin embargo, la simple combinación no sería llamativa si en ella se evidenciara una distribución equitativa entre los distintos criterios. Esto se debe a que la decisión de distribuir más recursos en función de la participación electoral o de las curules obtenidas tiende a favorecer a unas organizaciones políticas en particular.

Así, por ejemplo, llama la atención que las porciones de distribución equitativa suelen ser las más bajas. Esto sucede en Sudáfrica, en donde el 10% de los recursos se distribuye igualmente; en Argentina, en donde el 20% se distribuye de manera equitativa; en México, donde el 30% se distribuye por partes iguales entre todos los partidos; y en Perú, donde el 40% se distribuye equitativamente.

Pocos son los estados que optan por un único criterio de distribución. Ejemplo de ello, entre los países investigados, es Irlanda, en donde se distribuyen de manera proporcional a los votos recibidos por los partidos. Otros estados, como Guatemala, han establecido una cuota fija que se determina en función de los votos obtenidos. Estas cantidades se giran anualmente a los partidos y no pueden ser confundidas con la denominada reposición de votos, uno de los mecanismos, en los esquemas mixtos, mediante los cuales el estado participa en la financiación de las campañas políticas.

Tabla 9.  
Comparativo de financiación estatal para el funcionamiento de los partidos políticos

País	Financiación del funcionamiento interno de los partidos
El Salvador <sup>(1)</sup>	No se prevé este tipo de financiación.
España <sup>(2)</sup>	En función del número de escaños y de votos obtenidos.
Guatemala <sup>(3)</sup>	Equivalente en quetzales de 2 dólares por voto.
Chile <sup>(4)</sup>	20% proporción al número de regiones: 80% con representación parlamentaria en función a los votos recibidos.
México <sup>(5)</sup>	Una porción equitativa (30%) y una porción condicionada al comportamiento electoral.
Perú <sup>(6)</sup>	Una porción equitativa (40%) y una porción condicionada al comportamiento electoral.
Irlanda <sup>(7)</sup>	Proporcional a los votos recibidos.
Sudáfrica <sup>(8)</sup>	Una porción equitativa (10%) y una porción condicionada al comportamiento electoral (90%).
Argentina <sup>(9)</sup>	Una porción equitativa (20%) y una porción condicionada al comportamiento electoral.

- (1) Artículo 187 del Código electoral, decreto 417 de 2009.
- (2) Artículo 3° de la ley orgánica 8 de 2007.
- (3) Artículo 21 de la ley electoral y de partidos.
- (4) Artículo 33bis de la ley 18603 de 2016.
- (5) Artículo 78 del Código federal de instituciones y procedimientos electorales.
- (6) Artículo 29 de la ley 28094.
- (7) Artículo 17 del Electoral Act 25.
- (8) Regulations 1998.
- (9) Artículo 9° de la ley 26.215 de 2009.

Un segundo aspecto se refiere a la cantidad de recursos destinados por los estados a subvencionar el funcionamiento de los partidos políticos. Esto se debe a que algunos de los entrevistados señalaron la necesidad de aumentar los recursos que el estado colombiano destina para estos efectos, señalando para ello que en otras democracias occidentales los estados destinan cantidades considerables de recursos para financiar la actividad partidista<sup>6</sup>.

Este aspecto, debe ser recibido con algo de recelo. Si bien no se puede negar la importancia del apoyo estatal en estas materias, puede ser un error no tener en cuenta la capacidad financiera de cada estado en particular. Más allá de lo anterior, se podría comparar cuánto dinero distribuyeron algunos de los estados analizados para el financiamiento de los partidos políticos y cómo se compara con Colombia (tabla 10).

Tabla 10.  
Comparativo del monto de dinero distribuido por el estado para financiar el funcionamiento de los partidos políticos

País	Monto anual distribuido entre partidos
España	€39'528.105 (US\$45'047.300).
Chile	Aún no se ha realizado la primera distribución puesto que la reforma que introdujo este aspecto fue promulgada en abril de 2016.
México	\$3.838'503.224,53 (US\$207'576.599).
Perú	Aún no se distribuye.
Argentina	\$57'629.000 (US\$4'147.559).
Colombia	\$32.911'628.271 (US\$11'189.953).

Entre los estados analizados Colombia es uno de los que menos dinero distribuye entre sus organizaciones políticas. No obstante, se debe señalar que, aun cuando comparativamente bajos, los recursos se distribuyen más equitativamente. Así, por ejemplo, el 73% de los dineros entregados en España están dirigidos a los dos partidos más fuertes.

6. Este punto fue mencionado principalmente por los entrevistados pertenecientes a los partidos políticos que actualmente son senadores o representantes.

Antes de finalizar se debe señalar que los procesos de negociación de paz suelen incluir mecanismos que permitan la participación política de los antiguos integrantes de las fuerzas en conflicto (Söderberg Kovacs, 2007). Así, por ejemplo, en el caso salvadoreño los acuerdos de 1992 previeron una amplia gama de medidas que aseguraron la participación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en la vida política. Dichas medidas incluyeron:

Garantías a la reincorporación de los combatientes en un marco de plena legalidad a la vida política, civil e institucional del país, con pleno respeto a sus derechos políticos y civiles; libertad a los presos políticos y garantías al regreso de los exiliados por razones del conflicto; autorización para medios de comunicación; derecho a la participación política plena del FMLN sin más restricciones que las del nuevo marco jurídico establecido en los Acuerdos; legalización del FMLN como partido político con todas las garantías correspondientes para realizar proselitismo, instalación de infraestructura, libre ejercicio de reunión, movilización para dirigentes y activistas; libertad de colocar campos pagados; participación de los miembros del FMLN en la Copaz; y medidas de seguridad a los miembros y dirigentes que lo requiriesen (López, Quinteros y Ramos, 2015).

En la actualidad, el FMLN, después de más de veinte años de los acuerdos de paz, es el partido de gobierno en El Salvador desde 2009. En dicho año, el partido que surgió de los acuerdos de paz de 1992 accedió por primera vez a la presidencia de El Salvador, con la victoria de Mauricio Funes (2009-2014), venciendo la hegemonía del partido Arena, de tendencia conservadora<sup>7</sup>. Dicha victoria fue ratificada en las elecciones de 2014 con la elección de Salvador Sánchez Cerén (2014-), candidato del FMLN, como presidente y con la obtención de treinta y uno de los ochenta y cuatro escaños de la Asamblea Legislativa.

7. Véase, González, 2009. Algunos autores han sostenido que el éxito del FMLN como partido político se debe a las alianzas con sectores moderados que estableció a partir de 2005. Véase, Allison y Álvarez, 2012: 89-118; y González, L. A., 2011: 143-158.

Otro ejemplo de la incorporación de movimientos políticos que tienen vínculos con organizaciones combatientes se encuentra en Irlanda. Allí, luego de los famosos Acuerdos de Belfast, más conocidos como los acuerdos del Viernes Santo, el Sinn Féin, organización política históricamente asociada con el Ejército Provisional Republicano de Irlanda (IRA o PIRA, por su sigla en inglés), constituye actualmente la segunda fuerza política más importante de la Asamblea de Irlanda del Norte, detrás del Partido Unionista Democrático<sup>8</sup>.

De la misma manera, en Guatemala, cuatro grupos guerrilleros –Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), la Organización del Pueblo en Armas (Orpa), las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) y el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT)– se unieron para formar la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca-Movimiento Amplio de Izquierda (URNG-Maiz). A diferencia de lo ocurrido en El Salvador y en Irlanda, en Guatemala el partido político que surgió del proceso de paz de 1996 no ha tenido resultados electorales significativos. En efecto, para la legislatura actual el URNG solo pudo obtener una curul en el Congreso de la república de Guatemala, en representación del distrito de Huehuetenango<sup>9</sup>.

## ¿Cultura política o cultura jurídica?: las garantías de la oposición

Al analizar cómo otros estados abordan lo relativo a la oposición y sus garantías es evidente que estos aspectos suelen estar estrechamente vinculados a la cultura política local y no a las normas que lo regulan. En la mayoría de estados analizados para el desarrollo de este documento – Argentina, Chile, El Salvador, España, Guatemala, México, Perú y Sudáfrica– no se tiene previsto que el ejercicio de este derecho deba ser regulado por un cuerpo normativo particular.

Una de las excepciones a dicha tendencia se encuentra en Portugal, donde por medio de la ley 24 del 28 de mayo de 1998 se reformó su antiguo estatuto de oposición. Esta norma consagra el derecho a la oposición

8. Información consultada en <http://aims.niassembly.gov.uk/mlas/statistics.aspx>

9. Información consultada en <http://www.congreso.gob.gt/legislaturas.php>

en todos los niveles del gobierno (nacional, regional y local) y establece puntualmente quiénes son los titulares de este derecho: partidos políticos que no hagan parte del gobierno o que no ejerzan actividades ejecutivas en los niveles locales. Al momento de desarrollar los derechos y las garantías de la oposición, dicha ley establece el derecho a la información, a la consulta previa, a la participación, a declarar, establece reglas tendentes a asegurar que los medios de comunicación sean independientes y fija un mecanismo de seguimiento de las garantías y los derechos de la oposición.

En cuanto al derecho a la información, la ley portuguesa señala, en términos bastante amplios, que sus titulares tienen derecho a ser informados regularmente sobre el progreso de los principales asuntos de interés público. Este derecho, que podría ser equivalente al de acceso a la información que se contempla en Colombia para la oposición, obliga a los órganos ejecutivos a proporcionar esta información “en un plazo razonable” y, por consiguiente, no está supeditado a la actividad que desarrolle el partido político de oposición.

Por otra parte, en lo que se refiere al derecho a la consulta previa, que no tiene equivalente en el derecho colombiano, el estatuto de la oposición portugués establece que los partidos políticos de oposición con representación en la Asamblea de la República tienen derecho a ser consultados previamente sobre las decisiones que se tomen en relación con los siguientes asuntos: la fijación de la fecha de las elecciones locales, la dirección general de la política exterior, la orientación general de las políticas de defensa nacional y de seguridad interna y los proyectos de ley sobre presupuesto. Además, para los partidos políticos de oposición en el nivel local, la ley 24 de 1998 establece que tendrán derecho a ser oídos sobre principalmente las siguientes cuestiones: propuestas del plan de desarrollo económico, social y de ordenamiento regional y negociaciones de tratados o acuerdos internacionales que puedan afectar directamente a la región. El ejercicio efectivo del derecho a la consulta previa, como lo señala la ley portuguesa, implica el respeto del derecho al acceso a la información. En relación con el derecho a la participación, los artículos 6° y 7° de la ley establecen dos dimensiones. Por una parte, el 6° señala que los partidos de oposición tie-

nen derecho a pronunciarse por los medios constitucionales y legales de cualquier cuestión de interés público y, además, a participar y estar presentes en los actos y actividades oficiales que por su naturaleza requieran de ella. Por su parte, el artículo 7° señala que los partidos de oposición tienen el derecho a pronunciarse, en el trámite legislativo, sobre los proyectos de ley que se refieran a las elecciones y al régimen de partidos.

Otro derecho consagrado en la legislación portuguesa se refiere a la declaración. Este se materializa con la participación de los partidos políticos de oposición en las investigaciones o inspecciones sobre asuntos de interés nacional, regional o local. El estatuto de la oposición portugués reconoce también a los partidos que no hagan parte del gobierno el derecho de solicitarle a este que, en un plazo razonable, dé la información relevante para mostrar las medidas que ha tomado para garantizar los derechos constitucionales de libertad e independencia de los medios de comunicación social del estado ante el poder político y económico. Además, también los faculta para preguntarle al gobierno cuáles son las medidas que ha adoptado para asegurar que la estructura y el funcionamiento de los medios de comunicación públicos sean independientes del gobierno y los demás poderes públicos.

Finalmente, el estatuto de la oposición portugués establece que el ejecutivo de todos los niveles de gobierno debe presentar informes de evaluación del grado de observancia del respeto de los derechos y garantías consagradas en la ley, informes que se deben enviar a los titulares del derecho de oposición para que se pronuncien sobre ellos e, incluso, pueden ser objeto de discusión en la asamblea respectiva.

A pesar de que las legislaciones existentes no suelen incluir la obligación de reglamentar los derechos de la oposición por medio de un cuerpo normativo específico, no por ello se puede concluir que el ejercicio de la oposición está desprovisto de garantías. Todo lo contrario, algunas legislaciones han adoptado provisiones específicas, que en el fondo constituyen un mecanismo novedoso y adicional de división de poderes (véase Fontana, 2010: 548-623), según las cuales aquellos que hayan sido derrotados pueden, a pesar de sus resulta-

dos electorales, acceder a posiciones de poder. Estas distribuciones alteran ligeramente el ejercicio de suma cero en el que se pueden convertir algunas de los procesos electorales. En efecto, incluso en el evento de una derrota electoral, los partidos vencidos contarán con medios para ejercer su labor.

Estas distribuciones de poder, siguiendo a Fontana, pueden manifestarse en la rama legislativa, en la ejecutiva y en la judicial. En la primera, como sucede en Alemania, Argentina, Canadá, Portugal y el Reino Unido, por ejemplo, los miembros de la oposición pueden convertirse en los presidentes de algunas de las comisiones del parlamento. Esto puede significar que, contrario a lo que se podría pensar, es posible que partidos de la oposición presidan más comisiones que los miembros de la coalición de gobierno. De manera similar, no resulta extraño que, en medio de la labor legislativa, por algún periodo determinado de tiempo, los partidos de oposición ejerzan control sobre la totalidad del parlamento. Ejemplo de ello son Canadá, Nueva Zelanda y el Reino Unido, en donde, por veinte días al año, el principal partido de oposición controla la Cámara de los Comunes (Fontana, 2010).

En cuanto a la rama ejecutiva, algunos estados que han pasado por procesos de paz, como Colombia, han establecido la obligación de reconocerle al perdedor algunos cargos en el ejecutivo. Estas medidas, debe señalarse, suelen ser comunes en épocas de posconflicto racial o religioso, como sucedió en Sudáfrica e Irlanda del Norte. En el primero se estableció durante la transición que todo partido que obtuviera al menos el 20% de los escaños de la Asamblea Nacional tendría derecho a contar con un subpresidente ejecutivo (*executive deputy president*). En la primera elección, dos partidos cumplieron dicho requisito: el ANC de Nelson Mandela (African National Congress: Congreso Nacional Africano, CNA), y el PN (Partido Nacional: National Party) de F.W. de Klerk, lo cual significó que ambos tuvieron derecho a participar en el ejecutivo y permitió a los miembros del PN perseguir su agenda propia. En el segundo caso, Irlanda del Norte, se buscó que los miembros de partidos tradicionalmente opositores participaran en gobiernos de unidad.

Finalmente, en la rama judicial, los derechos de la oposición también se pueden poner de presente con la posibilidad, informal, de designar algunos de los magistrados. Situaciones como esta se presentan, de distintas maneras, en Alemania, España, Estados Unidos y Portugal (Fontana, 2010). Otro ejemplo de cómo se aseguran los derechos de la oposición en la rama judicial se encuentra en el reconocimiento a un número determinado de miembros del parlamento de la posibilidad de presentar acciones legales en contra de algunas normas jurídicas. Así, por ejemplo, en Austria un tercio de los miembros de la Cámara de representantes o del Senado puede presentar acciones en contra de las normas federales o de las normas subnacionales (Constitución austriaca, artículo 140). Por otra parte, en México, el artículo 105 de la Constitución federal establece que, entre otros, el 33% de los integrantes del Senado o de la Cámara de Diputados o cualquier partido político que se encuentre registrado podrán instaurar una acción de constitucionalidad. Este tipo de garantías, es evidente, se pueden encontrar en regímenes en donde las acciones de control de constitucionalidad están reservadas a unas personas en particular. En Colombia, como es bien sabido, dicha acción es pública en la medida que cualquier ciudadano puede presentarla.

En la práctica, toda referencia a la oposición y sus garantías parece hacer alusión a la manera en que se desempeña en el Reino Unido<sup>10</sup>. El famoso *shadow cabinet* o gabinete en la sombra se ha vuelto el modelo a seguir por excelencia para quienes propugnan la adopción de un estatuto de la oposición. Pues bien, baste con señalar que las condiciones particulares del régimen político-electoral británico –caracterizado por un sistema electoral mayoritario, de clara tendencia hacia el bipartidismo, y por un sistema de gobierno parlamentario– parecen ser esenciales para la adopción de un gabinete en la sombra. Esto muestra que trasplantar prácticas políticas ajenas que, salvo algunas excepciones, suelen estar desprovistas de un marco normativo, implicaría un esfuerzo descomunal para el cual la cultura política local puede no estar preparada.

---

10. Una descripción puntual de la oposición en el Reino Unido se encuentra en Brazier, 1989: 131-151.

## El camino por recorrer: posibles salidas

En este documento se han mostrado las principales debilidades del régimen político-electoral colombiano en cuanto al régimen de partidos y a las garantías de la oposición. En esta sección se presentarán una serie de propuestas que, inspiradas en los regímenes internacionales analizados y en las entrevistas realizadas, pueden ser aplicadas y llevadas a cabo a corto y mediano plazo en Colombia con el fin de garantizar la existencia y los derechos de los partidos pequeños, minoritarios o emergentes, así como el ejercicio efectivo de la oposición política.

Las propuestas tienen una doble naturaleza: 1) gran parte de ellas requieren de un desarrollo legal y constitucional debido a la ausencia de normativa o a la necesidad de reformar el marco legal existente. Una proporción importante de los obstáculos que tienen los partidos pequeños, emergentes o minoritarios, así como aquellas organizaciones que se encuentran en oposición, podrían desaparecer con los desarrollos legales planteados; 2) como complemento de lo anterior, es necesario diseñar e implementar políticas públicas que garanticen y promuevan los derechos de las organizaciones políticas.

Las propuestas están divididas en tres categorías: las orientadas a la modificación del actual régimen electoral y de partidos; las relacionadas con las garantías para el ejercicio de la oposición; y las orientadas al desarrollo de un estatuto de la oposición.

### El sistema de partidos

En cuanto al sistema de partidos, las propuestas son: 1) eliminar el umbral como requisito para acceder al reconocimiento de la personería jurídica y, en su lugar, adoptar un registro de militantes o afiliados; 2) reformar los criterios de distribución de los recursos de la financiación estatal del funcionamiento de los partidos políticos; 3) reglamentar las coaliciones partidistas para las elecciones plurinominales; 4) fortalecer las políticas de inclusión política de las mujeres, los jóvenes y sectores

poblacionales minoritarios; y, 5) impulsar políticas de fortalecimiento institucional de los partidos pequeños, minoritarios o emergentes. Estas propuestas se desarrollan a continuación.

#### Eliminación del umbral como requisito para acceder a la personería jurídica y la adopción del registro de militantes o afiliados

No solo en la mesa de negociaciones del gobierno con las Farc hay consenso sobre este asunto. Gran parte de los entrevistados y la mayoría de movimientos y partidos políticos consideran que es necesario desligar el umbral como requisito único para acceder a la personería jurídica.

El umbral como instrumento para asegurar la representatividad en el Congreso ha sido útil, gracias a esto, Colombia pasó de un modelo partidista muy fragmentado a uno mucho más cohesionado. No obstante, la experiencia con el umbral como requisito de acceso a la personería jurídica no ha sido satisfactoria.

Muchos movimientos políticos, pese a tener representatividad nacional y regional, no tienen hoy la capacidad de ser partidos políticos por no haber sobrepasado un umbral electoral. El reto consiste en evitar la fragmentación partidista pero, a su vez, garantizar la existencia de movimientos y partidos políticos fuertes con presencia nacional y regional. Por lo anterior se propone mantener el umbral actual del 3% como mecanismo de asignación de curules y crear un registro de militantes como requisito para acceder a la personería jurídica.

En relación con la eliminación del umbral como requisito para obtener el reconocimiento de la personería jurídica de los partidos políticos, tal y como se encuentra señalado en los acuerdos entre el gobierno y las Farc, el criterio que lo reemplace debe asegurar que las organizaciones políticas sean representativas.

Dicho mecanismo debería ser único, para evitar una repetición de lo sucedido cuando se encontraba en vigor la ley 130 de 1994. Además, dicho criterio debería evidenciar un compromiso político por parte de la ciudadanía que trascienda la simple firma que, como se vio, es un requisito fácil de cumplir en Colombia.

Es aquí en donde el registro de militantes cobra importancia. En varios países el requisito de apoyo popular para la creación de partidos políticos es obligatorio y se manifiesta mediante un registro de militantes, en el que los ciudadanos autónoma y conscientemente se afilian a una determinada colectividad y, de acuerdo al número de militantes conseguidos, la autoridad electoral determina si existe o no el derecho a convertirse en partido político.

Existen varias tipologías para determinar el número de militantes que requiere una colectividad para convertirse en partido. De acuerdo con el contexto internacional y a las entrevistas se van a presentar tres opciones que podrían implementarse de forma exitosa en Colombia, y algunas de las características que debe tener este instrumento.

- Registro de militantes por tipo de partido

La primera opción consiste en crear la posibilidad que existan partidos políticos regionales y nacionales, posibilidad inexistente hoy. En Colombia, para convertirse en partido político es necesario tener presencia en el Congreso, una vez allí, el partido puede presentar candidatos en todas las circunscripciones existentes.

En la práctica esto podría resultar poco garantista para los partidos minoritarios, toda vez que ante su característica falta de fuerza electoral, exigir un número elevado de votos para asegurar su existencia se convierte en una medida excluyente. Si lo que se quiere es profundizar el sistema democrático, uno de los caminos es fortalecer a los movimientos regionales que, pese a tener trayectoria, presencia regional y líderes importantes, no pueden entrar en el juego político porque sencillamente sobrepasar el umbral es una tarea imposible.

Siguiendo el ejemplo mexicano, se podrían establecer cantidades de afiliados variables en función del tipo de partido. Los partidos regionales podrían requerir un número de afiliados que podría ascender a veinte mil electores, mientras que los nacionales podrían requerir uno que podría ascender a cincuenta mil electores.

En este caso, las organizaciones políticas decidirían autónomamente en qué circunscripciones competir, lo cual significaría que el derecho de postulación estaría restringido a la circunscripción para la cual se le reco-

nió personería jurídica al partido. Si una organización presenta un registro de militantes con el fin de postular candidatos en el ámbito regional, no podría presentar candidatos para las elecciones nacionales. No obstante, un partido de carácter nacional podría postular candidatos en todas las circunscripciones.

En la práctica esto fortalecería a los partidos regionales y disminuiría la subrepresentación política territorial. La mayoría de partidos nacionales se concentran en las zonas urbanas de las principales ciudades puesto que su base electoral y sus incentivos están localizados en estas zonas. Permitir que partidos regionales existan podría disminuir la subrepresentación política puesto que estas organizaciones entrarían a representar las zonas que históricamente han estado excluidas y que demandan representación política urgente.

- Registro de militantes de acuerdo con el censo de la circunscripción

De otra parte, siguiendo el ejemplo argentino se podría pensar en exigir un número determinado de afiliados, que podrían estar en función del censo electoral de la circunscripción respectiva. Podría implementarse un registro de militantes de acuerdo con el tamaño del censo electoral de los departamentos.

Los partidos nacionales deberían acreditar un registro de militantes que podría oscilar entre el 0,5% y el 2% del censo electoral vigente, mientras que los regionales deberían acreditar uno del 3% del censo electoral de cada departamento.

En todo caso, y sin importar el tipo de partido de que se trate, el registro de militantes deberá ser verificado por la organización electoral. Esto con miras a comprobar que el ciudadano ha manifestado efectivamente su intención de afiliarse a un partido político y no, como sucede en otras latitudes del mundo y en Colombia, que sus datos aparecen registrados puesto que alguna vez asistió a una reunión de carácter político o prestó su firma para apoyar una causa determinada promovida por un partido.

- Registro de militantes nacional

Un tercer camino puede ser la instauración de un registro nacional de militantes, que estaría determinado por un porcentaje del censo electoral nacional. En este caso no se haría la distinción entre partidos locales y nacionales sino que, para postular candidatos en cualquier circunscripción, la organización política tendría que demostrar, por ejemplo, que tiene un número de afiliados superior al 0,5% del censo electoral (aproximadamente 160.000 personas).

Esta opción mantendría la autonomía de postulación que tienen hoy en día los partidos, pero le daría la posibilidad a organizaciones regionales de organizarse y poder competir en cualquier elección.

- Características del registro de militantes

El que se propone requiere un desarrollo legal y la implementación de una política que establezca su alcance, estructura, verificación, actualización y gestión de seguridad de la información. La autoridad electoral deberá poner en marcha una política de uso de información que tenga la capacidad de capturar ágilmente los datos, verificar con eficiencia los datos de los militantes y mantener segura y privada la información contenida en el registro.

Se propone que, ya sea en el proyecto de código electoral o mediante la revisión de la ley 1475 de 2011, se dé luz verde a este registro, el cual debería ser propiedad de cada partido, teniendo el Consejo Nacional Electoral (CNE) o el organismo que haga sus veces, la potestad de verificarlo, examinarlo y auditarlo.

En este entendido, la autoridad electoral le entregaría a cada organización política solicitante formatos únicos para que estas se encarguen de hacer la recolección del número de afiliados requeridos para conseguir la personería jurídica. Este proceso debería tener un límite en el tiempo (de tres meses a seis meses). Los partidos podrían afiliarse a sus militantes ya sea en las registradurías locales, en sus sedes o en el lugar que dispongan para ello. Para agilizar la afiliación, las colectividades deberían estar en la capacidad de afiliarse al militante por medios tecnológicos y no, como pasa actualmente, con

los grupos significativos de ciudadanos, usar formatos físicos que son fácilmente manipulables y muy difíciles de controlar. Este proceso debe estar acompañado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Secretaría de Transparencia la Presidencia de la República y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación. Las organizaciones internacionales de apoyo y asistencia técnica podrían prestarle a la autoridad electoral soporte constante en la implementación de este sistema.

Una vez terminado el proceso de recolección y registro de militantes, la autoridad electoral debería poder, en una forma ágil y transparente, corroborar este registro y otorgar la personería jurídica correspondiente. Este proceso no debe asemejarse al proceso mediante el cual se auditan las firmas para la creación de un grupo significativo de ciudadanos, dado que en él se hace un muestreo, y en este caso lo que se busca es una auditoría total del registro, al menos por dos razones básicas: 1) la certeza que el registro esté completo y no haya manipulación de la información; y 2) por cuanto una vez que la persona milita en un partido no podrá hacerlo en otro.

Para hacer este proceso ágil y auditable lo más recomendable sería usar mecanismos tecnológicos que faciliten la recolección y verificación de la información. Los formatos manuales y en papel son poco útiles, son fáciles para manipular e impiden una auditoría rápida y eficaz.

La autoridad electoral debería hacer dos verificaciones básicas: que el documento que el ciudadano acredite para ser militante de un partido en efecto sea propiedad de él y no haya habido un tipo de suplantación; y que el ciudadano no esté registrado en otro partido político. Este registro, como se dijo, sería propiedad de cada partido y se debería actualizar cada cuatro años, proceso de actualización que deberá ser rápido. Sería irreal que cada cuatro años cada partido tuviera la obligación de volver a buscar los militantes requeridos.

La decisión de militar en un partido político debería ser permanente y terminaría cuando el ciudadano autónomamente decida renunciar a su militancia. Dicho de otra forma, un ciudadano pertenecería a un partido político salvo que decida, en los cuatro años de vigencia del registro, desvincularse al mismo.

En este caso, la autoridad electoral debería cruzar las desvinculaciones con el número de militantes requerido y definir rápidamente la continuidad o no de la personería jurídica del partido político.

- Pérdida de la personería jurídica

El objetivo de desligar la personería jurídica del umbral está asociado con la necesidad de permitir y fomentar el surgimiento de nuevas organizaciones que tengan facultad para competir en las elecciones. Ahora bien, es necesario preguntarse: ¿en cuáles casos se perdería la personería jurídica? Al desligar la personería del umbral, ¿qué mecanismos se tendrían para evitar tener partidos perennes sin ningún ánimo de competencia electoral?

Una salida podría ser, como pasa en Perú, que las organizaciones que en dos elecciones no logren conseguir un escaño en el Congreso pierdan la personería jurídica y, por ende, el derecho a postular candidatos. Entonces, por ejemplo, si un partido no consigue un escaño en las elecciones de Congreso de 2018 no perdería su personería jurídica, pero en las elecciones siguientes, las de 2022, tendría que conseguirlo, de lo contrario la perdería. Este modelo encajaría aún si existen partidos regionales, en el entendido que las organizaciones políticas perderían su derecho de postulación si en dos elecciones no consiguen un escaño en la circunscripción para la cual fue avalada su existencia.

Otra causal para perder la personería jurídica debería ser la no actualización del registro de militantes, registro que debería ser temporal y el cual, como se propuso, tendría que actualizarse cada cierto tiempo (cuatro años). Si una organización no logra mantener el registro, es decir acreditar el número de afiliados requeridos, perdería la personería jurídica.

De acuerdo con lo anterior, para que un partido político habría pérdida su personería jurídica habría tres causales:

1. Las contenidas en la ley 1475 en sus artículos 11 y 12.
2. No alcanzar escaños en dos elecciones en el Congreso (partidos nacionales) o en la circunscripción en que compita el partido regional.

3. No haber podido actualizar el registro de militantes.

## Financiación del funcionamiento de los partidos políticos

Una de las principales barreras para el funcionamiento de los partidos minoritarios es el acceso y el monto de los recursos que reciben anualmente del estado. Es imperioso revisar los criterios de distribución y buscar la modificación de la ley 1475 de 2011.

En cuanto a la financiación del funcionamiento de los partidos políticos, la mayoría de los regímenes en los que se prevé este tipo de mecanismos se presenta una combinación de los diferentes criterios de asignación de recursos. La combinación más usual incluye una porción distribuida en partes iguales y una que está determinada en función de los resultados electorales de las organizaciones políticas, votos o curules obtenidas.

Ahora bien, como se vio, la fijación concreta de los porcentajes asignados a cada porción puede favorecer a los partidos más grandes y afectar los pequeños, emergentes o minoritarios, puesto que estos, por su naturaleza, no suelen obtener muchas curules o ganar en varios cargos uninominales. No obstante, es necesario reconocer que se considera válido que la asignación de recursos obedezca, en parte, al comportamiento electoral de las organizaciones.

La creación de partidos regionales a consecuencia de la eliminación del umbral como requisito para acceder a la personería jurídica exige un cambio en las reglas de juego de la financiación. A los partidos regionales debería garantizárseles un monto apropiado para su funcionamiento, puesto que como están los criterios de distribución, el acceso a recursos depende en gran parte de la fortaleza nacional que tengan, mas no de su presencia regional. Se ponen a consideración dos propuestas:

- Incrementar la porción de recursos que se distribuye de manera igualitaria entre todos los partidos

Siendo así, parece ser deseable que esta obedezca a una combinación de, por lo menos, cuatro criterios como se muestra en la tabla 11.

Tabla 11.

Criterios para la distribución de recursos

Criterio	Porcentaje
Porción igualitaria	30%
Resultados electorales	30%
Territorialidad	30%
Enfoques diferenciados	10%

Estos criterios conjugan varias de las observaciones de los entrevistados. Se aumenta la porción igualitaria, que pasaría de 10% a 30%, se conserva el criterio de resultados electorales sin darle un porcentaje que tenga consecuencias negativas sobre los partidos pequeños, emergentes o minoritarios, se incorpora el criterio de territorialidad y se mantienen los enfoques diferenciados de la ley 1475 de 2011. Es preciso aclarar algunos aspectos sobre dos de los criterios. Primero, el criterio de resultados electorales podría mantenerse en relación con las curules obtenidas en las corporaciones públicas, dividiendo en partes los recursos de acuerdo con las obtenidas en Congreso, asambleas y concejos.

Segundo, el criterio de territorialidad busca incorporar a la financiación a los partidos locales, sin sacrificar por ello los partidos nacionales. Para ello se podría seguir en parte el ejemplo proporcionado por la reforma chilena de 2016, en la que se tomó como criterio de distribución el asentamiento territorial de los partidos. Así, ante más cobertura territorial, se podrá acceder a más recursos por parte del estado. Esto incitaría a los partidos locales a expandir sus zonas de influencia

- Incrementar los recursos que se distribuyen territorialmente entre todos los partidos

Una segunda forma para aumentar la financiación de los partidos minoritarios puede ser incrementar los recursos que reciben como proporción de sus resultados territoriales. Dado que los partidos minoritarios y regionales tienen dificultades para acceder a escaños en el Congreso, gran parte de sus esfuerzos se concentran en obtener buenos resultados local y regionalmente.

La propuesta tiene como base mantener como criterio mayoritario de asignación de recursos la representación de los partidos en el Congreso (40%) seguido de su representación territorial (30%). Como tercer criterio estaría la distribución igualitaria entre todos los partidos y, como último, un criterio de enfoque diferencial: mujeres electas, jóvenes electas; y minorías poblacionales electas: grupos étnicos minoritarios, personas en condición de discapacidad y LGBTI, por ejemplo (tabla 12).

Tabla 12.

Criterios territoriales para la asignación de recursos

Criterio	Porcentaje
Porción igualitaria	15%
Curules Congreso	40%
Resultados electorales locales y regionales	30%
Enfoques diferenciados	15%

Antes de culminar, se debe señalar que es importante analizar si debería aumentarse la cantidad de recursos destinados por el estado a la financiación de las organizaciones políticas. Actualmente, para los sectores políticos dicha cantidad resulta insuficiente e, incluso, irrisoria. Sin embargo, más allá de las justificaciones teóricas, el costo de aumentar los recursos destinados para este efecto podría ser bastante elevado. Se propone evaluar la viabilidad de incrementar la base del fondo de partidos políticos entre 10% y 15%, con el fin de incrementar la transferencia que reciben los partidos políticos por parte del estado. Una parte del incremento de la bolsa podría estar dirigida a los partidos que se hayan declarado en oposición.

### Reglamentar las coaliciones partidistas a corporaciones públicas

La reforma al equilibrio de poderes (acto legislativo 02 de 2015) previó la posibilidad que aquellos partidos políticos con personería jurídica que sumados no sobrepasen el 15% del total de votos válidos puedan coa-

ligarse entre sí y presentarse a las elecciones en una lista de coalición. Este instrumento fue introducido como herramienta para que los partidos minoritarios tuvieran un mecanismo adicional para tener representación en el Congreso. Para un sector de los entrevistados y representantes de varios partidos políticos, reglamentar las coaliciones para corporaciones públicas es urgente.

Dichas coaliciones no son únicas en Colombia: en Argentina, Chile, España, México y Perú existe esta posibilidad. El reto está en cómo regularlas y qué límites y deberes imponerles a este tipo de listas. La primera propuesta que se pone a consideración consiste en que los partidos que van a formar la coalición, de forma informal y autónoma, determinen los métodos y las fuentes de financiación, los mecanismos de reposición de gastos, los gerentes de campaña y el reglamento de la coalición.

La segunda vía podría ser que los partidos coaligados presenten ante la autoridad electoral las decisiones que toman de forma informal, y esta última determine la viabilidad de la lista. La revisión de la autoridad estaría limitada a cierto tipo de requisitos específicos, para evitar subjetividades en la decisión de avalar o no una determinada coalición. Una vez constituida la coalición es recomendable que en la lista cada elector pueda verificar a qué partido pertenece cada candidato de la coalición y que los partidos políticos que conforman la coalición no puedan postular listas en las circunscripciones en las que previamente hubieran constituido una, para evitar así una reedición de la conocida "operación avispa".

Uno de los desafíos de este tipo de lista es determinar los deberes que debe cumplir la coalición una vez llegue al cuerpo colegiado. En primer lugar, es necesario definir la naturaleza de estas listas y la razón de su existencia. ¿La coalición es para pasar el umbral electoral o para posibilitar la acción conjunta de dos o más partidos en los cuerpos colegiados?

Si la coalición se posibilita solamente para pasar el umbral, es esperable entonces que los partidos que la conforman, una vez en el Congreso, se comporten de forma independiente y no como una coalición. En este escenario, la actuación como bancada queda descartada. Dicho de otro modo, la coalición no tendría ningún deber en el cuerpo colegiado.

Si la coalición va más allá de sobrepasar un umbral, es necesario entonces definir los deberes y derechos que tiene dentro de la corporación. Si los partidos tienen el derecho de coaligarse entre sí, lo recomendable es que tengan deberes que emanan de esta coalición. En este escenario, la naturaleza de esta es actuar conjuntamente, por lo cual, el comportamiento como bancada es deseable y exigible.

El fomento de partidos minoritarios por medio de coaliciones no se puede dar a costa del fraccionamiento y de la poca responsabilidad partidista. Se recomienda entonces reglamentar este tipo de coaliciones, pero bajo un marco de deberes sobre su actuación en los cuerpos colegiados, si bien, lograr una actuación conjunta como bancada podría ser difícil, lo recomendable es que la coalición tenga un reglamento de funcionamiento dentro de la corporación que contenga los procedimientos y las reglas básicas de actuación y de decisión.

### **Fomentar la inclusión política de jóvenes, mujeres y grupos poblacionales minoritarios**

Es imperioso que en los partidos políticos se fomenten los procesos de grupos que tradicionalmente han sido subrepresentados en el sistema político, así como de las minorías poblacionales. Para algunos entrevistados, parte de los recursos que se destinan a esos procesos se pierden en actividades inoficiosas, ineficientes, y no se desarrollan con toda la colectividad.

Es necesario fortalecer la capacidad de los partidos políticos en la ejecución de políticas destinadas al fortalecimiento político de las mujeres, de los jóvenes y de minorías poblacionales: grupos étnicos minoritarios, personas en condición de discapacidad y LGBTI.

Se recomienda que el Ministerio del Interior y los organismos internacionales de fortalecimiento partidista diseñen una línea de trabajo específica cuyo objetivo sea mejorar la calidad del gasto y el impacto que tienen los proyectos de fomento de mujeres, jóvenes y otros grupos minoritarios.

Un paso correcto en esta dirección sería trabajar con los partidos políticos en algunas modificaciones sobre los procedimientos de ordenación de gasto. Sería bastante

provechoso que las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas, las personas en condición de discapacidad y la población LGBTI de cada partido tuvieran la capacidad y competencia de ordenar, autónomamente, el gasto de los recursos que tiene el partido destinados para este tipo de poblaciones. Parte de las ineficiencias en la ejecución de este tipo de recursos es que los ordenadores del gasto no pertenecen a este tipo de poblaciones y no conocen de forma clara y precisa las necesidades y los proyectos requeridos por estas. Estos proyectos podrían ser financiados con los recursos del Fondo para la participación y el fortalecimiento de la democracia del Ministerio del Interior.

### **Fortalecer institucionalmente a los partidos políticos**

La creación de garantías para la existencia de partidos minoritarios y en oposición pasa necesariamente por diseñar políticas orientadas a fortalecer institucionalmente estas colectividades. Se propone dar apoyo especial en dos grandes asuntos: 1) capacitación sobre normativa electoral; y 2) apoyo técnico en el diseño y estructura de la organización interna, nacional y regional.

El primer asunto podría estar en cabeza de la autoridad electoral, la cual, periódicamente podría diseñar encuentros y talleres para capacitar a los miembros de los partidos políticos en normativa electoral. Dado el poco recorrido y capacidad que tienen los partidos minoritarios, es común que desconozcan gran parte del marco legal sobre financiación de campañas, inscripción de candidatos, inhabilidades, contabilidad en campañas políticas, publicidad, entre otros.

En cuanto al apoyo técnico en el diseño y estructura de la organización interna de los partidos políticos, es recomendable que los organismos internacionales de apoyo partidista diseñen líneas de trabajo orientadas a construir estructuras partidistas regionales sólidas y estables. La mayoría de partidos cuentan con una estructura nacional definida con procedimientos y reglas claras, no obstante, los capítulos departamentales y municipales no siempre la tienen.

En 2016 y 2017 gran parte de las colectividades tienen el deber legal de revisar sus estatutos. Esta es una gran oportunidad para que durante este proceso se apoye a las minorías, para que puedan establecer capítulos regionales de forma tal que esto les permita fortalecerse institucionalmente y crecer políticamente.

Este apoyo debería centrarse en la creación de direcciones territoriales, en el fortalecimiento de las oficinas internas, el mejoramiento de las capacidades administrativas, financieras y técnicas y el acompañamiento de los procesos de fomento de procesos de mujeres, jóvenes y minorías étnicas.

### **Garantías de la oposición**

En esta sección se presentarán las propuestas que, para los miembros de los partidos políticos y para los entrevistados, resultan vitales adelantar paralelo a la expedición de un estatuto de oposición. Estas propuestas podrían implementarse independientemente, pero se sugiere que, dada su relevancia y conexión con las garantías de los partidos en oposición, se trabajen en conjunto con el estatuto de oposición.

Es bastante llamativo que para la mayoría de entrevistados la puesta en marcha de un sistema que garantice los derechos de la oposición no pasa por la expedición de un estatuto de la oposición, sino por el equilibrio entre las relaciones del ejecutivo y el legislativo. Actualmente es tal el desbalance de poder que, aun cuando hubiera un estatuto de la oposición, las dificultades y riesgos para la oposición política persistirían, dado que estas emanan de factores y fallas estructurales del estado colombiano. Dado el actual desequilibrio entre el gobierno y el Congreso y bajo un esquema de unidad nacional, el ejercicio de oposición actualmente en Colombia cuenta con pocas garantías y enfrenta enormes dificultades.

### **Mecanismos para hacer más transparente y visible la ejecución del gasto público**

La gran mayoría de los entrevistados coincidieron en que la primera medida para lograr un equilibrio entre la oposición y el gobierno es la creación de un mecanismo que

evite la subjetividad en la asignación del gasto público. Gran parte de los partidos y movimientos políticos coinciden en la necesidad de hacer más transparente el gasto; la forma en la cual se invierten actualmente los recursos en las regiones, sostienen los entrevistados, es de tal ineficiencia que se ha convertido en el principal riesgo para la existencia de partidos de oposición en Colombia.

El equilibrio político se ha visto afectado por la forma en la cual los gobiernos han venido administrando el gasto público en las regiones. Es común que en los departamentos y municipios los proyectos sean discutidos y acordados con un representante político, lo que conduce a un desequilibrio evidente entre los partidos oficialistas y aquellos en oposición.

La ejecución presupuestal regional basada en acuerdos clientelistas y políticos es uno de los principales problemas por solucionar si lo que se quiere es crear garantías para la existencia de partidos en oposición.

Uno de los grandes desequilibrios en las relaciones entre el gobierno y la oposición es la forma como se discute y aprueba el presupuesto del gobierno central en el Congreso y cómo se asigna y distribuye en las regiones. Para los partidos en oposición, es imperioso avanzar en mecanismos que visibilicen este proceso y hagan más transparente la discusión del presupuesto en el Congreso. En este punto se recomienda avanzar en tres direcciones:

- Mejorar los instrumentos de visibilidad del presupuesto nacional y hacer más transparente la discusión del proyecto de presupuesto en el Congreso

En la discusión del proyecto de presupuesto en el Congreso es usual que la bancada del gobierno predomine, mientras que los partidos de oposición suelen ser marginados de la misma bajo dos supuestos: 1) el presupuesto lo hacen el gobierno y la coalición que gana las elecciones; y 2) lo distribuye de acuerdo con sus criterios de priorización.

Aun cuando estos supuestos son legítimos, no es coherente, en el marco del debate democrático, que los partidos en oposición tengan barreras en la discusión de este tipo de proyectos. Bajo esta óptica se recomienda avanzar en lo siguiente.

En el marco de la discusión del presupuesto a los partidos en oposición se les debe garantizar controvertir y presentar sus argumentos y posiciones frente a este proyecto en las sesiones de comisión y plenaria. Estas sesiones serían exclusivas, obligatorias y la presencia del gobierno sería requisito fundamental. Lo más recomendable aquí es que se haga una sesión conjunta de las comisiones económicas para debatir y escuchar la posición de los partidos en oposición. Una vez sea radicada la ponencia para plenaria, en cada una de las cámaras los partidos declarados en oposición tendrían el derecho a una sesión exclusiva para exponer sus argumentos frente al proyecto de ley de presupuesto.

Como segunda medida, se debe garantizar que en la discusión del presupuesto todos los partidos cuenten con la misma información. Es recurrente y legítimo que el gobierno con su bancada se reúna y estructure el proyecto de forma tal que en la discusión y votación del mismo no ocurran imprevistos. Esto en la práctica implica que la bancada oficialista cuente con una mayor y mejor información del proyecto del presupuesto y que la discusión en el Congreso con los partidos de oposición sea desigual.

Se recomienda que el gobierno, una vez radicado el proyecto de presupuesto, le presente al Congreso un informe detallado y pormenorizado de las inversiones, programas y proyectos que tiene planeado ejecutar en la vigencia fiscal. Ese informe debería presentarse a las dos semanas de radicado el proyecto de presupuesto, socializarse públicamente con todos los partidos y servir como instrumento de comparación a lo largo del proceso de discusión del mismo.

Para complementar lo anterior se sugiere que antes de radicar el proyecto de presupuesto, el gobierno, mediante el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), cree un espacio de diálogo y de discusión con los partidos en oposición, espacio con tres objetivos primordiales: 1) hacer más transparente la discusión del presupuesto; 2) vincular a la oposición política a espacios de toma de decisiones; y 3) servir como instrumento para escuchar y resolver los interrogantes de los partidos en oposición acerca del proyecto de presupuesto.

Tercero, y aunque la ejecución del presupuesto nacional está sujeta al control político del Congreso, se propone que los partidos en oposición puedan controvertir sobre el informe presentado por el presidente al inicio de cada legislatura sobre la ejecución de sus planes y programas. En este sentido, las mesas directivas del Senado y la Cámara deben garantizar, en el mes siguiente a la iniciación de la legislatura, un debate de control político sobre el alcance y los resultados reflejados en este informe.

- Transparencia en la ejecución del gasto departamental y municipal

Las anteriores propuestas deben ejecutarse en los departamentos y en los municipios, de tal manera que los partidos en oposición en el ámbito regional y local tengan las mismas garantías en materia presupuestal que existen nacionalmente.

Aparte de las tres medidas anteriores, que fácilmente se podrían desarrollar en las entidades territoriales, se propone implementar ejercicios de presupuesto participativo y mecanismos de seguimiento a la inversión local.

Los ejercicios de presupuesto participativo como garantía para los partidos de oposición tienen dos grandes ventajas: 1) le permiten a la oposición, mediante sus organizaciones de base, influir en la distribución presupuestal y de esta forma equilibrar la balanza entre gobierno y oposición en materia de provisión de bienes y ejecución de inversiones; 2) este tipo de ejercicios generan una mayor equidad en la inversión. Es común que, dadas las restricciones presupuestales y las preferencias políticas, los alcaldes y gobernadores decidan centrar las inversiones en ciertas partes de su territorio. Es habitual que se prefiera invertir en las zonas urbanas y se aisle a las zonas rurales de la inversión pública. Los presupuestos participativos tienden a corregir esta falencia en la medida en que, si se hacen teniendo en cuenta todos los territorios y veredas, será difícil que alguna zona quede por fuera de la distribución de recursos. Esta mayor equidad en la inversión disminuirá la probabilidad que los mandatarios, por revanchas políticas, aislen presupuestalmente a los territorios en donde los partidos en oposición son fuertes.

Los presupuestos participativos deben estar acompañados de mecanismos de seguimiento a la inversión pública al menos por dos razones fundamentales: 1) para evitar que las administraciones usen el presupuesto para favorecer o perjudicar candidatos o partidos; y 2) para incentivar y promover el control político que desde la oposición se le hace a los planes y programas de los gobiernos.

Más que generar sesiones exclusivas de discusión, como se planteó en el caso del Congreso, lo más eficaz en este caso es desarrollar periódicamente audiencias o cabildos de rendición de cuentas sobre la ejecución y el cumplimiento de lo establecido en el presupuesto y en el plan de desarrollo. Estos espacios serían de obligatorio cumplimiento, se harían en los territorios urbanos y rurales y estarían acompañados por miembros de las administraciones locales, los partidos en oposición, los organismos de control y representantes de la ciudadanía.

- El fortalecimiento institucional de las oficinas de apoyo del Congreso, asambleas y concejos

Como se mencionó, una de las mayores barreras que tienen los partidos de oposición es la falta de información que poseen durante el trámite y la discusión del proyecto de presupuesto. Adicional a las sugerencias mencionadas, es recomendable que el Congreso avance en la creación de una unidad de análisis presupuestal y financiero cuyo objeto sea brindarle apoyo a todas las bancadas en materia económica, fiscal y presupuestal.

Esta unidad le entregaría a las bancadas información técnica e imparcial para la toma de decisiones. De esta forma, no solo los partidos en oposición tendrían la información proveniente del gobierno y de los organismos de control, sino la derivada de una oficina técnica del mismo Congreso.

Otra función de esta oficina, muy útil para los partidos en oposición y minoritarios, sería evaluar los impactos fiscales de los proyectos de ley. Es recurrente que muchos proyectos de ley impliquen gasto público; cuando pasa esto, es necesario que la iniciativa esté acompañada de un análisis sobre el impacto y la magnitud fiscal del proyecto.

Este análisis es muchas veces complejo y es realizado comúnmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dadas las tensiones entre la oposición y el gobierno, sería recomendable que un organismo independiente y técnico pudiera apoyar y hacer este tipo de análisis, con el fin de dar mayores garantías y evitar arbitrariedades a la hora de valorar o tramitar un proyecto de ley. Algunos entrevistados sostienen que una de las formas que tiene el gobierno para evitar y frenar las iniciativas de la oposición es mediante conceptos negativos a los proyectos presentados por estas colectividades basados en los análisis de impacto fiscal.

Esta oficina de apoyo, que tienen de hecho muchos países, le permitiría al Congreso y en especial a los partidos minoritarios y en oposición acceder a información técnica y de calidad que les permita adelantar eficazmente los debates sobre el presupuesto y el plan de desarrollo. Es vital tener una oficina presupuestal autónoma que le brinde los insumos necesarios a todo el Congreso para que pueda adelantar de forma exitosa los debates de control político que considere pertinentes.

## Transparencia en el proceso electoral

Uno de los puntos más mencionado por los expertos entrevistados fue la poca confianza y la permeabilidad que tiene el proceso electoral en Colombia. Los resultados, los procesos y la mecánica de los comicios generan muchas dudas y desconfianza. Avanzar en materia de transparencia electoral es una de las acciones prioritarias para los partidos minoritarios y en oposición, y en general para todo el sistema electoral colombiano.

- Voto electrónico

Gran parte de los entrevistados coinciden en la necesidad de avanzar cuanto antes en la implementación del voto electrónico. De acuerdo con los expertos, pese a la existencia de leyes que obligan al gobierno y a la Registraduría Nacional del Estado Civil a avanzar al respecto, la falta de apoyo político y la restricción presupuestal han sido las dos principales barreras que han impedido iniciar esta política.

Se recomienda entonces como primera medida que el gobierno nacional, en conjunto con la Registraduría y el Consejo Nacional Electoral, hagan un estudio de costos sobre la implementación del voto electrónico. Pese a existir obligaciones legales, hasta el momento no se cuenta con uno que permita conocer la magnitud de las inversiones necesarias. Es común oír que el voto electrónico demanda grandes inversiones y el gobierno no cuenta con los recursos necesarios, pero tales afirmaciones carecen de un sustento técnico. Es urgente este estudio porque sin él resultará imposible comprometer los recursos a futuro.

Se requiere también que la Registraduría adelante las pruebas piloto vinculantes correspondientes tal y como lo demanda la ley 1475 de 2011. En este sentido, las elecciones atípicas programadas para el segundo semestre de 2016 y las consultas partidistas de 2017 podrían ser una gran oportunidad para probar y aprobar la tecnología y el sistema que se podría usar en Colombia a mediano plazo.

Ahora bien, la implementación del voto electrónico debe estar acompañada de una política de tecnificación de todo el sistema electoral colombiano. Es necesario seguir avanzando en materia de biometría, en mejorar el sistema de transmisión de datos y en crear herramientas que le faciliten al ciudadano la interacción con el sistema (inscripción de cédulas, inscripción de candidatos) y a las autoridades el control y seguimiento.

Para finalizar, se debe señalar que la implementación del voto electrónico en Colombia debe tener en cuenta los desafíos que han enfrentado otros países cuando han intentado tecnificar los métodos de votación. Para ello, el estudio que se propone debe incluir necesariamente un análisis de la materia, para así evitar reproducir los errores de otras latitudes. De lo contrario, el voto electrónico, en vez de reducir la falta de transparencia electoral, la aumentaría.

- Presencia de todos los partidos minoritarios y de oposición en el Consejo Nacional Electoral o en el órgano que haga sus veces

Uno de los llamados más recurrentes de los partidos en oposición y de las minorías es la necesidad de modificar la estructura del Consejo Nacional Electoral y que esta conduzca a mayores y mejores garantías a este tipo de partidos.

Como el objetivo del documento no es discutir sobre la reestructuración del Consejo Nacional Electoral, se recomienda que los cambios o propuestas presentadas consideren que todos los partidos de oposición y de minorías tengan un representante ante o en la autoridad electoral.

Mientras sucede este cambio, es recomendable que los partidos en oposición cuenten con una representación en el Consejo Nacional Electoral, por lo menos equivalente a su representación en el Congreso.

## Composición de los organismos de control

Una de las discusiones mayores y más profundas acerca de las garantías de los partidos de oposición y de minorías ha sido la posibilidad que los órganos de control estén en manos de miembros de estas colectividades. En este punto no existe consenso. Las opiniones y sugerencias de los expertos están divididas en tres sectores:

- Aquellos que consideran que los organismos de control sí deben estar en cabeza de los partidos de oposición
- Los que sugieren que los miembros de la oposición no deberían participar en estos órganos pero sí deberían estar en espacios de discusión de política como: la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, el Conpes, el Confis, la junta directiva del Banco de la República, en la junta de las principales empresas industriales y comerciales del estado y de economía mixta.
- Quienes sustentan que la conformación de estos organismos debería ser independiente

Un punto medio deseable podría ser la segunda recomendación, con algunas modificaciones. Primero, la independencia de los organismos de control debe ser uno de los principios rectores de una democracia, politizarlos iría en contra del equilibrio de poderes deseable.

Segundo, la presencia de partidos políticos en escenarios de toma de decisiones de alto nivel más que una concesión es una garantía.

La oposición y las minorías podrían estar presentes en las discusiones que se hacen en el Conpes, el Confis, en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, en la Autoridad Nacional de Televisión y en algunas juntas directivas de instituciones clave como el Icetex, el Banco Agrario, Findeter, Ecopetrol, con voz pero no voto. En este modelo se mantiene la independencia de los organismos de control y, a su vez, se garantiza que la oposición y las minorías estén presentes en espacios clave de toma de decisiones del gobierno nacional.

## Reglamentación de la participación política de los servidores públicos

En la actualidad, los miembros de la rama judicial, de las autoridades electorales, de los organismos de control y de las fuerzas armadas tienen una prohibición expresa para participar en política. Los demás servidores públicos lo pueden hacer, de acuerdo con la reforma de 2002, bajo unas condiciones y límites precisos. Esta disposición, junto con lo dispuesto en la Constitución, ha traído múltiples discusiones y controversias.

Ante la ausencia de una ley estatutaria que reglamente la materia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Procuraduría han interpretado de forma independiente el alcance de estas disposiciones. Esta situación permite que en algunos casos las autoridades locales y regionales (sobre todo) hayan abusado de su posición y favorezcan o perjudiquen a determinados candidatos.

Este fenómeno constituye un riesgo para los partidos de oposición. Sus aspiraciones electorales se ven a menudo truncadas por la intervención de algunos mandatarios, los cuales, mediante la construcción de obras, de declaraciones públicas, por el desvío de recursos o el uso de bienes públicos la favorecen las aspiraciones de los candidatos de su colectividad.

Más que reglamentar en qué casos podría un servidor público participar en política lo recomendable es definir con claridad unas prohibiciones expresas y claras que giren sobre: 1) la presión o constreñimiento a los subal-

ternos; 2) las limitaciones a la contratación directa o la celebración de contratos interadministrativos antes de las elecciones; 3) el uso de bienes públicos por parte de candidatos o en beneficio de estos; 4) la construcción e inauguración de obras públicas; 5) restricciones al gasto de publicidad y de comunicación por parte de las entidades territoriales, entre otras.

## Estatuto de la oposición

La expedición de un estatuto de oposición, como se mencionó en la primera parte del texto, es una deuda histórica desde la expedición de la Constitución de 1991. Más que una garantía para determinadas colectividades, el estatuto de oposición es un elemento indispensable en cualquier democracia. Las sugerencias y recomendaciones que se presentarán son fruto de las entrevistas con los expertos y parten de los diferentes proyectos que se han intentado debatir en el Congreso durante los últimos veinte años.

## Declaración de oposición

Los partidos y movimientos se declararán en oposición de forma pública y ante el Consejo Nacional Electoral o el órgano que haga sus veces. En esta declaración deberán señalar si este derecho lo ejercerán nacional, departamental o municipalmente, y en cuáles departamentos y municipios.

## Acceso a medios de comunicación

Uno de los mayores consensos en esta materia es la necesidad que a los partidos en oposición se les garantice, ante determinadas circunstancias, el acceso a medios de comunicación para que puedan controvertir, argumentar y presentar sus posiciones ante la sociedad y el gobierno. Se propone incluir en el estatuto de la oposición las siguientes herramientas.

## Derecho a réplica

Este es un derecho necesario y constituye una garantía mínima que deben tener los partidos en oposición. Ante declaraciones ofensivas, injuriosas o irrespetuosas del gobierno (nacional o territorial) sobre los partidos en oposición o miembros de estos, debería existir, en un lapso muy corto, el derecho para controvertir esta declaración.

Se recomienda entonces que frente a este tipo de actitudes del gobierno, los partidos en oposición, en un lapso no menor a 48 horas, tengan el derecho a réplica en el mismo medio. La autoridad electoral sería la competente de tramitar la solicitud, decidir si existe lugar a la misma y definir la duración de la misma. Su duración no podría ser menor al 20% del tiempo que duró la declaración del gobierno.

## Derecho de controversia

Ante una alocución oficial del presidente, gobernador o alcalde, los partidos declarados en oposición deberían tener el derecho de controvertirla y presentar sus argumentos y posiciones frente a los asuntos expresados en la alocución.

Este espacio se daría en los canales públicos nacionales y regionales. No obstante, habría que definir, si llegase a existir más de un partido de oposición, la distribución de estos espacios. Se podrían tener en cuenta estas tres sugerencias:

- Al principio de cada año, el Consejo Nacional Electoral y los partidos en oposición definirían un orden premeditado para hacer la declaración ante cualquier alocución oficial. De esta forma, solamente habría una declaración de controversia ante una alocución oficial.
- Si lo que se quiere es que todos los partidos en oposición tengan el derecho de controversia, se debería permitir que, ante cada alocución oficial, todos los partidos puedan controvertirla en los espacios que los medios públicos nacionales y regionales dispongan para tal fin. En todo caso, la suma del tiempo de los partidos que hagan efectivo este derecho no podría superar el tiempo total de la alocución oficial.
- Podría ponerse un número máximo de declaraciones por año a cada partido en oposición (entre tres y cinco por año), así, cada partido decidiría autónomamente ante que alocución usar el derecho de controversia

## Derecho de consulta

Siguiendo el ejemplo portugués, y algunos de los proyectos de estatuto de la oposición presentados en Colombia, es importante que los partidos que se declaren en oposición sean consultados de algunas de las decisiones de política pública que el gobierno de turno se apreste a tomar. Esta consulta, que es previa y no vinculante, permite a la oposición no solo presentar sus observaciones al gobierno, sino que serviría como una señal importante a la ciudadanía para mostrarle que la oposición no es una práctica contraria a los intereses públicos y, por consiguiente, no debe ser perseguida. Además, permitiría esos partidos acceder a información vital para preparar su plataforma política para futuros certámenes electorales. Los asuntos sobre los que gira la consulta deben ser relativos a las grandes líneas del accionar del gobierno. Así, por ejemplo, el plan de desarrollo, la política exterior y las acciones encaminadas a la defensa nacional deberían ser consultadas con la oposición.

## Derecho de información

En la actualidad el derecho de acceso a la información por parte de los partidos políticos que se declaren en oposición depende de su iniciativa. En efecto, son ellos, mediante los mecanismos públicos de acceso a la información, los que solicitan al gobierno de turno que les proporcione la documentación que requieren. Esta forma de acceder a la información asigna a la oposición la responsabilidad de determinar cuáles son los asuntos que desea conocer, lo que podría resultar bastante limitado. Se propone entonces que los partidos que se declaren en oposición accedan, a la menor brevedad posible, a toda la información que produce el estado y la que utiliza para la toma de decisiones, sin que para ello deba mediar solicitud por parte de los opositores.

### Garantías de seguridad

La historia de estigmatización y los hechos evidentes de violencia contra los partidos en oposición exigen el fortalecimiento y la puesta en marcha de programas y políticas que garanticen la seguridad de sus miembros.

Se recomienda avanzar en cuatro mecanismos puntuales:

- La puesta en marcha de un sistema de alertas tempranas de monitoreo, seguimiento y verificación de hechos que puedan significar amenazas contra las minorías y los partidos en oposición.
- El desarrollo de una política de seguridad y protección que permita hacer seguimiento real caso por caso a las personas con riesgos y problemas de seguridad.
- Un sistema de protección integral especializado e individualizado a los miembros de los partidos en oposición con riesgos de seguridad.
- El fortalecimiento de los programas actuales de convivencia y de no estigmatización de los miembros de los partidos en oposición.

## Equilibrio en las corporaciones públicas

En las corporaciones públicas es necesario equilibrar la balanza entre los partidos oficialistas y los declarados en oposición. Las reglas de juego de estas corporaciones usualmente marginan del debate a la oposición y le restan garantías a la misma en los debates. Es clave entonces avanzar en los siguientes aspectos:

- Garantizar que en las mesas directivas haya miembros de partidos minoritarios y en oposición.
- Los partidos de oposición presentes en las mesas directivas deben tener la posibilidad de modificar el orden del día.
- Previo al inicio de cada periodo en las corporaciones públicas es necesario que se garantice la realización de los debates de control político citados o planeados por los partidos minoritarios o en oposición. Usualmente, los debates se aprueban pero pocas veces tienen lugar. La oposición debe tener la garantía de poder hacer los debates de control político que cita y en ningún caso las mesas directivas puedan modificar el orden del día o cancelarlos.

- Los partidos en oposición deberían tener un espacio reservado para hacer intervenciones cortas (diez minutos) en la instalación de cada legislatura
- Periódicamente los partidos en oposición y los demás partidos deberían tener la garantía de explicar y argumentar las posiciones que toman en las corporaciones, en los medios públicos nacionales y regionales.
- En el marco de la discusión de los proyectos de ley de presupuesto y de plan de desarrollo, los partidos declarados en oposición, deberían tener la oportunidad, en sesiones exclusivas, con presencia del gobierno, de presentar sus argumentos y controversias frente a estos dos proyectos.
- Garantizar la presencia de los partidos declarados en oposición en todas las comisiones acci-dentales (sobre todo las de conciliación)

### **Seguimiento a las garantías para la oposición**

Las garantías para el ejercicio en oposición deben ser sujetas de seguimiento y monitoreo por parte de la Procuraduría General de la Nación y del Consejo Nacional Electoral (o el organismo que haga sus veces).

Para tal fin, y como se ha propuesto en varios intentos de concertación entre el gobierno y los partidos en oposición, se propone que la Procuraduría le haga seguimiento al cumplimiento del estatuto de la oposición y tenga la competencia de sancionar ante un eventual incumplimiento o transgresión de las garantías aquí señaladas.

Asimismo, en la autoridad electoral debería existir una dependencia con competencia en materia de oposición política, con dos funciones principales: 1) el seguimiento a las garantías de la oposición, en especial en relación con el acceso a medios de comunicación; y 2) ser la institución encargada de resolver los conflictos que surjan en materia de aplicación del estatuto de la oposición.

### **Garantías para los partidos minoritarios y los partidos independientes**

En la mesa de partidos políticos que actualmente (julio de 2016) discute la ruta para la reforma política, se ha venido concertando la posibilidad que los partidos minoritarios e independientes cuenten con algunas de las garantías que puedan llegar a tener los partidos en oposición.

En este sentido se ha propuesto que los partidos políticos, antes de iniciar cada periodo, se declaren en oposición, en coalición con el gobierno o en independencia, y de acuerdo con su posición cuenten con garantías diferenciadas para ejercer la política.

Se sugiere entonces que se definan muy claramente los requisitos, deberes y derechos para cada una de las tres clases de partidos mencionados. De ser así, más que un estatuto de la oposición se requeriría un marco legal de garantía de derechos para ejercer la política.

Uno de los mayores retos es la definición y categorización de los partidos minoritarios e independientes. Los primeros podrían catalogarse de acuerdo con el porcentaje que tengan en las corporaciones públicas (entre el 3% y 5%), y los segundos se categorizarían de acuerdo con una manifestación pública por parte de sus directivos.

En la definición y delimitación de las garantías se recomienda tener en cuenta tres categorías: 1) las relacionadas solamente con los partidos en oposición; 2) garantías para los partidos en oposición, minoritarios e independientes; y 3) para todos los partidos y movimientos políticos.

# Acciones y rutas sugeridas

## 1. Régimen electoral y de partidos

Recomendación	Posibles salidas
Eliminación del umbral como requisito para acceder a la personería jurídica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registro de militantes por tipo de partido.</li> <li>Registro de militantes de acuerdo con el censo de la circunscripción.</li> <li>Registro de militantes nacional.</li> </ul>
Causales de pérdida de personería jurídica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las contenidas en los artículos 11 y 12 de la ley 1475.</li> <li>No alcanzar escaños en dos elecciones en el Congreso (partidos nacionales) o en la circunscripción en que compita el partido regional.</li> <li>No haber podido actualizar el registro de militantes.</li> </ul>
Características del registro de militantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>La propiedad del registro sería del partido político.</li> <li>Se usarían formatos únicos.</li> <li>Este proceso debería tener un límite en el tiempo.</li> <li>El registro debería usar medios tecnológicos.</li> <li>La afiliación podrá hacerse en el partido o en las sedes de la Registraduría.</li> <li>Verificación en dos vías: certeza que el registro esté completo y no haya manipulación de la información. Evitar que la persona milite en dos o más partidos.</li> <li>Actualizar el registro cada cuatro años de acuerdo con el número de afiliados y de desvinculados.</li> </ul>
Financiamiento del funcionamiento de los partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar la porción de recursos que se distribuye de manera igualitaria entre todos los partidos.</li> <li>Aumentar la porción de recursos que se distribuye de manera territorial entre todos los partidos.</li> <li>Mejorar la calidad del gasto que hacen los partidos políticos en el fomento de las mujeres, jóvenes y minorías poblacionales: grupos étnicos minoritarios, personas en condición de discapacidad y LGBTI.</li> </ul>
Reglamentar las coaliciones para corporaciones públicas	La reforma al equilibrio de poderes (acto legislativo 02 de 2015) previó la posibilidad que aquellos partidos políticos con personería jurídica que sumados no sobrepasen el 15% del votos válidos pueden coaligarse entre sí y presentarse a las elecciones en una lista de coalición. Este instrumento fue introducido como herramienta para que los partidos minoritarios tuvieran un mecanismo adicional para poder tener representación en el Congreso.
Fomentar la inclusión política de jóvenes, mujeres y grupos poblacionales minoritarios	Que se establezcan líneas de trabajo específicas para mejorar la ejecución del gasto y el impacto de los proyectos de fomento de la participación política de las mujeres, jóvenes y grupos poblacionales minoritarios: grupos étnicos minoritarios, personas en condición de discapacidad y LGBTI.
Fortalecimiento institucional de los partidos minoritarios y en oposición	Diseñar políticas orientadas a fortalecer institucionalmente a este tipo de colectividades.

## 2. Garantías de la oposición

Recomendación	Posibles salidas
Mecanismos para hacer más transparente y visible la ejecución del gasto público	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar los instrumentos de visibilidad del presupuesto nacional y hacer más transparente la discusión del proyecto de presupuesto en el Congreso.</li> <li>Transparencia en la ejecución del gasto departamental y municipal.</li> <li>El fortalecimiento institucional de las oficinas de apoyo del Congreso, asambleas y concejos.</li> </ul>
Transparencia en el proceso electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tecnificación del proceso electoral.</li> <li>Garantía de presencia de los partidos minoritarios y de oposición en el Consejo Nacional Electoral o en el órgano que haga sus veces.</li> </ul>
Composición de los organismos de control	<ul style="list-style-type: none"> <li>La independencia de los organismos de control debe ser uno de los principios rectores de una democracia.</li> <li>La oposición y las minorías podrían estar presentes en las discusiones que se hacen en el Conpes, el Confis, la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, la Autoridad Nacional de Televisión y algunas juntas directivas de instituciones clave como el Icetex, el Banco Agrario, Findeter, Ecopetrol. En este caso, tendrían voz pero no voto.</li> </ul>
Reglamentación de la participación política de servidores públicos	Más que reglamentar en qué casos podría participar en política un servidor público, lo recomendable es definir con claridad unas prohibiciones expresas y claras.

### 3. Estatuto de la oposición

Recomendación	Posibles salidas
Declaración de oposición	Los partidos y movimientos se declararán en oposición de forma pública y ante el Consejo Nacional Electoral. En esta declaración deberán señalar si este derecho lo ejercerán nacional, departamental o municipalmente, y en cuáles departamentos y municipios.
Acceso a medios de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a réplica: el derecho a la réplica resulta necesario y es una garantía mínima que deben tener los partidos en oposición. Ante declaraciones ofensivas, injuriosas o irrespetuosas del gobierno (ya sea nacional o territorial) sobre los partidos en oposición o miembros de estos, debería existir, en un lapso muy corto, el derecho para controvertir esta declaración.</li> <li>• Derecho de controversia: ante una alocución oficial del presidente, gobernador o alcalde, los partidos declarados en oposición deberían tener el derecho de controvertirla y presentar sus argumentos y posiciones frente a lo expresado en la alocución.</li> </ul>
Derecho de consulta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que los partidos que se declaren en oposición sean consultados de algunas de las decisiones de política pública que se apreste a tomar el gobierno de turno.</li> </ul>
Derecho de información	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los partidos que se declaren en oposición accedan, a la menor brevedad, a toda la información producida por el estado y a la utilizada para la toma de decisiones, sin que para ello deba mediar solicitud por parte de los opositores.</li> </ul>
Garantías de seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puesta en marcha de un sistema de alertas tempranas de monitoreo, seguimiento y verificación de hechos que puedan significar amenazas contra las minorías y los partidos en oposición.</li> <li>• Desarrollo de una política de seguridad y protección que permita hacer seguimiento real caso por caso a las personas con riesgos y problemas de seguridad.</li> <li>• Sistema de protección integral especializado e individualizado a los miembros de los partidos en oposición con riesgos de seguridad.</li> <li>• Fortalecimiento de los programas actuales de convivencia y de no estigmatización de los miembros de los partidos en oposición.</li> </ul>
Equilibrio en las corporaciones públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar que en las mesas directivas haya miembros de partidos minoritarios y en oposición.</li> <li>• Los partidos de oposición presentes en las mesas directivas deben tener la posibilidad de modificar el orden del día.</li> <li>• Es necesario, previo al inicio de cada periodo en las corporaciones públicas, que se garantice la realización de los debates de control político citados o planeados por los partidos minoritarios o en oposición.</li> <li>• Periódicamente, los partidos en oposición y los demás partidos deberían tener la garantía de explicar y sustentar sus posiciones en las corporaciones en los medios públicos nacionales y regionales.</li> <li>• Los partidos declarados en oposición, en el marco de la discusión de los proyectos de ley presupuesto y de plan de desarrollo, deberían tener la oportunidad, en sesiones exclusivas, con presencia del gobierno, de presentar sus argumentos y controversias frente a estos dos proyectos.</li> <li>• Se debe garantizar la presencia de los partidos declarados en oposición en todas las comisiones accidentales (sobre todo las de conciliación).</li> </ul>
Seguimiento a las garantías para la oposición	Las garantías para el ejercicio de la oposición deben ser sujetas de seguimiento y monitoreo por parte de la Procuraduría y el Consejo Nacional Electoral (o quien haga sus veces).
Garantías para los partidos minoritarios y para los partidos independientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antes de iniciar cada periodo, los partidos se declararan en oposición, en coalición con el gobierno o en independencia, y de acuerdo con su posición, contarán con garantías para ejercer la política.</li> <li>• Se sugiere entonces definir muy claramente los requisitos, deberes y derechos de cada una de las tres clases de partidos mencionados.</li> </ul>

## Bibliografía

Alcántara Sáez, M. y F. Freidenberg (coords.). 2003. *Partidos políticos de América Latina: países andinos*. Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral. México.

Allison, M. 2006. "The transition from armed opposition to electoral opposition in Central America". *Latin American Politics and Society*. 48 (4).

Allison, M. y A. M. Álvarez. 2012. "Unity and disunity in the FMLN". *Latin American Politics and Society*. 54.

Ávila, A. y J. Velasco, J. 2012. *Democracias en venta: partidos, corrupción electoral, violencia y crimen en Colombia (2007-2011)*. Taller de Edición Rocca. Bogotá.

Battle, M. y J. Puyana. 2011. "El nivel de nacionalización del sistema de partidos colombiano: una mirada a partir de las elecciones legislativas de 2010". *Colombia Internacional*. 74.

Bobbio, N. 1988. *Diccionario de política*. Siglo XXI Editores. México.

Botero, F. (ed.). 2009. *¿Juntos pero no revueltos? Partidos, candidatos y campañas en las elecciones legislativas de 2006*. Ediciones Uniandes. Bogotá.

Botero, F. y J. C. Rodríguez-Raga. 2008. "Grande no es sinónimo de fuerte: los partidos y la reforma política". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (Idea). Bogotá.

----- . 2006. "Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia". *Revista de Ciencia Política*. 26 (1). Universidad de Chile.

Birnir, J. K. y D. L. van Cott. 2007. "Disunity in diversity: Party system fragmentation and the dynamic effect of ethnic heterogeneity on Latin American legislatures". *Latin American Research Review*. 42 (1).

Brazier, R. 1989. "The Constitutional Role of the Opposition". *Northern Ireland Legal Quarterly*. 40 (2).

Cedillo Delgado, R. 2007. "Organización y estrategias de los partidos políticos emergentes en México: Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo y Convergencia". *Espacios Públicos*. 10 (19). Universidad Autónoma del Estado de México.

Corona, L. y A. Miranda. 2012. *Derecho electoral comparado*. Marcial Pons. Madrid.

Cross, W. 2016. "Considering the appropriateness of State regulation of intra-party democracy: A comparative politics perspective". *Election Law Journal*. 15 (1).

Dahl, R. 1971. *Polyarchy, Participation and Opposition*. Yale University Press. New Haven, CT.

Dávila, A. 2002. *La metamorfosis del sistema político colombiano en democracia pactada. El Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991*. Alfaomega. Bogotá.

Dávila, A. y A. M. Bejarano. 1998. *Elecciones y democracia en Colombia*. Universidad de los Andes. Bogotá.

Fontana, D. 2010. "Government in opposition". *Yale Law Journal*. 119.

Franco-Cuervo, B. (dir.). 2007. "Estudio comparado de las barreras o umbrales electorales implícitos y explícitos en el sistema electoral". Documento de trabajo. Proyecto de reforma política PNUD-Idea. Bogotá.

Furtak, R. K. 1974. "El Partido de la Revolución y estabilidad política en México". *Serie Estudios*. 35. Universidad Autónoma de México.

García Villegas, M. et al. 2011. *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. Bogotá.

García, M. y J. Espinosa. 2013. *El derecho al estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. Bogotá.

Gibson, E. 2006. "Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos". *Desafíos*. 14.

- Giraldo, F. 2003. *Sistema de partidos en Colombia, estado del arte 1991-2002*. Ceja. Bogotá.
- González, A. 2009. "The FMLN victory and transnational salvadoran activism: Lessons for the future". *NACLA Report on the Americas*.
- González, L. A. 2011. "El FMLN salvadoreño: de la guerrilla al gobierno". *Nueva Sociedad*. 234.
- González, F., Í. Bolívar y T. Vásquez. 2002. *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del estado*. Cinep. Bogotá.
- Guarín, R. 2005. "Colombia: democracia incompleta". En Registraduría Nacional del Estado Civil. *Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano*. Bogotá.
- Gutiérrez Sanín, F. 2007. *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Norma. Bogotá.
- . 2010. *Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia. 25 años de la descentralización en Colombia*. Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá.
- . 2011. *La Constitución de 1991 como pacto de paz: discutiendo las anomalías*. Estudios Socio Jurídicos. Bogotá.
- . 2014. *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Debate-Iepri. Bogotá.
- Gutiérrez, F., M. García y G. Hoskin. 2003. *Colombia 2002: elecciones, comportamiento electoral y democracia*. Bogotá.
- Gutiérrez, F. (comp.) 2000. *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*. Editorial Norma. Bogotá.
- Gutiérrez, P. y D. Zovatto (coords.). 2011. *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. Idea Internacional-Organización de los Estados Americanos-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.
- Hoskin, G. y M. García Sánchez (comps.). 2006. *La reforma política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales. Bogotá.
- Hoyos, D. 2007. *Entre la persistencia y el cambio*. Universidad del Rosario. Bogotá.
- Hoyos, D. y M. Ceballos. 2004. "Tendencias del comportamiento electoral y descentralización en los municipios de Colombia, 1988-2000". *Working Papers*. 57.
- Jaramillo, J. F. 1995. "Cinco elecciones sin partido". *Síntesis 95. Anuario social, político y económico de Colombia*. Iepri. Bogotá.
- Katz, R. y P. Mair. 1995. "Changing the models of party organization and party democracy: The emergence of the Cartel Party". *Party Politics*. 1.
- . 2009. "The Cartel Party Thesis: A restatement". *Perspectives on Politics*. 7 (4).
- Kelly, N. 2016. "Party Thresholds for Registration and Resources – Mechanical Hurdles or Promoting Genuine Political Discourse". *Election Law Journal*. 15 (1).
- Kölln, A. 2016. "Does party finance regulation create a level playing field?". *Election Law Journal*. 15 (1).
- Leal Buitrago, F. 1995. *En búsqueda de la estabilidad perdida: actores políticos y sociales en los años noventa*. Iepri-Colciencias. Bogotá.
- Leal Buitrago, F. y A. Dávila. 2010. *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Universidad de los Andes. Bogotá.
- Lleras de la Fuente, C. y M. Tangarife. 1996. *Constitución política de Colombia: origen, evolución y vigencia*. Biblioteca Jurídica DIKE-Pontificia Universidad Javeriana-Ediciones Rosaristas. Bogotá.
- López, R., C. Quinteros y C. Ramos. 2015. "Reforma del estado después de los Acuerdos de Paz: negociando e

implementando un acuerdo político inclusivo en El Salvador". *Inclusive Political Settlements*. Artículo 13. Berghog Foundation. Berlín.

Losada, R. y P. Muñoz Yi. 2007. *Las elecciones de 2006 en Colombia: una mirada desde la reforma política de 2003*. Javegraf. Bogotá.

Mora-Donatto, C. 2010. "Oposición y control parlamentario en México". *Cuestiones Constitucionales*. 23.

Moraski, B. y G. Loewenberg. 1999. "The effects of legal thresholds on the revival of former communist parties in East-central Europe". *The Journal of Politics*. 61 (1).

Nohlen, D. 2004. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México.

Nohlen, D., D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson. 2007. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México.

North, D. 1993. *Instituciones, cambio institucional y comportamiento económico*. Fondo de Cultura Económica. México.

Pécaut, D. 1993. *Violencia y política en Colombia. Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. IEP/lfea. Lima.

----- . 2012. "Brouillage de l'opposition 'ami-ennemi' et 'banalisation' des pratiques d'atrocité: à propos des phénomènes récents de violence en Colombie". *Problèmes d'Amérique Latine*. 83.

Pizarro, E. 1999. "Elecciones: el bipartidismo se resiste a dejar la escena". *En Síntesis. Anuario social, político y económico de Colombia*. Iepri. Bogotá.

----- . 2002. "La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales". *Kellogg Institute Working Paper*. 292.

Ramos, C. y N. Loya. 2008. "El Salvador: quince años de la firma de los acuerdos de paz". *Revista de Ciencia Política*. 28 (1).

Rashkova, E. R. y M. Spirova. 2014. "Party regulation and the conditioning of small political parties: Evidence from Bulgaria". *East European Politics*. 30 (3).

Sanín, J. 1991. *El camino a la Constituyente*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

Sartori, G. 2005. *Partidos y sistema de partidos*. Alianza Editorial. Madrid.

----- . 1992. *Elementos de teoría política*. Alianza Editorial. Madrid.

Söderberg Kovacs, M. 2007. "From Rebellion to Politics: The Transformation of Rebel Groups to Political Parties in Civil War Peace Processes". Tesis doctoral. Institutionen för freds- och konfliktforskning. Uppsala.

Wolf, S. 2009. "Subverting democracy: Elite rule and the limits to political participation in post-war El Salvador". *Journal of Latin American Studies*. 41 (3).

Zovatto, D. y J. J. Orozco Henríquez (coords.). 2008. *Las reformas político electorales en América Latina 1978-2007*. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.



Las propuestas contenidas en este documento buscan, de una parte, fomentar y asegurar la participación y representación de las minorías políticas y, de otra parte, proporcionar un contexto jurídico-político conducente para el ejercicio de la oposición política. Ellas fueron construidas a partir de un análisis que combinó aspectos jurídicos y políticos propios del contexto colombiano así como de experiencias similares que se consideran relevantes en la coyuntura nacional actual.