

## EL CONTENCIOSO ELECTORAL Y LA REFORMA POLÍTICA

*Reinaldo Chavarro Buriticá*  
*Presidente de la Sección Quinta*

**SUMARIO:** *I. Sistemas de cuociente electoral y de cifra repartidora. II. Sentido y alcance de los artículos 11, 12 y 13 del acto legislativo No. 1 de 2003. III. El principio de la eficiencia del voto. IV. La aplicación del principio de la eficacia del voto en el sistema de cuociente electoral. V. El principio de la eficacia del voto en el contexto del sistema de umbral y cifra repartidora. VI. El principio de la eficacia del voto en las circunscripciones especiales.*

### ***I. SISTEMAS DE CUOCIENTE ELECTORAL Y DE CIFRA REPARTIDORA.***

El objeto de estas reflexiones es proponer algunos elementos para el análisis de la reforma, con el ánimo de suscitar la discusión y el examen sereno y objetivo de las nuevas instituciones, aprovechando el escenario de este encuentro de la jurisdicción. Aspecto destacado de la misma lo constituye el cambio del sistema de escrutinio de Cuociente electoral al de Cifra repartidora.

En la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 1° de febrero de 1996, expediente No. 1497, encontramos una breve reseña histórica de la institucionalización en Colombia del sistema de cuociente electoral.

*"Dicha representación proporcional, como sistema electoral, comenzó a abrirse paso en nuestras instituciones electorales en la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa de 1905 con el artículo 33 de la Ley 42 de ese año.*

*Luego fue estatuido en el artículo 45 del Acto Legislativo número 3 de 1910, a su vez desarrollado en los artículos 111 de la Ley 85 de 1916 y 12 de la Ley 96 de 1920.*

*Finalmente la Ley 31 de 1929 implantó como mecanismo para lograr esa representación proporcional el del cuociente electoral, perfeccionado con la Ley 7ª de 1932, a su vez reformado por el artículo 1º de la Ley 67 de 1937. El texto del artículo 172 de la anterior Constitución Política fue precisado en el artículo 50 del Acto Legislativo número 1 de 1968, aunque con la consagración de dos procedimientos para extraer el cuociente según se tratara de la elección de sólo dos personas (procedimiento denominado de Hagenbach - Bischoff) o de más de dos (de Hare y André). La Carta Política Fundamental que nos rige consagró un solo procedimiento de extracción del cuociente, de Hare y André..."*

*La norma constitucional vigente hasta la Reforma Política tenía instituido el cuociente electoral ( Sistema de Hare y André ) en el artículo 263 C.P.<sup>1</sup>, para aplicar en elecciones populares y en las que realicen las Corporaciones Públicas.*

Los sistemas electorales, que comprenden regulaciones sobre circunscripciones electorales, candidaturas, votaciones y la conversión de votos en escaños, pueden ser diseñados para beneficiar a los partidos que tradicionalmente obtienen mayor votación, o para favorecer a los

---

<sup>1</sup> "Para asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o mas individuos en elección popular o en una corporación pública se empleará el sistema de cuociente electoral.

El cuociente será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en el número de veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer se adjudicarán a los mayores residuos, en orden descendente."

partidos pequeños o para promover la formación de sistemas bipartidistas o pluripartidistas, entre otros objetivos. Ello se obtiene articulando en formas específicas estas cuatro clases de regulaciones.<sup>2</sup>

De manera muy general puede afirmarse que el sistema de cociente electoral sirve mejor a los grupos minoritarios y promueve el multipartidismo, en tanto que el de cifra repartidora, a los mayoritarios, y tiene la tendencia a propiciar el bipartidismo.

Con el sistema de escrutinio del cociente electoral, los partidos mayoritarios accedían a un pequeño número de curules por el equivalente al cociente electoral, y las restantes, la gran mayoría, se adjudicaban por residuo.

Ello dio lugar a la denominada "operación avispa", que consistía en que partidos mayoritarios se fraccionaban en numerosos pequeños partidos para obtener por residuo un mayor número de curules; luego, ello hizo proliferar las denominadas "microempresas electorales", que, promovidas por agentes independientes a la cabeza de toda clase de propósitos, terminaron por atomizar a los partidos, y éstos dejaron de tener influjo sobre ellas, lo cual impedía o hacía más dispendiosa (léase onerosa) la conformación de mayorías que aseguraran la gobernabilidad.

Para propiciar la reagrupación de muchos pequeños partidos en unos pocos fuertes y la formación de nuevas alternativas, distintos sectores políticos propiciaron una reforma constitucional,<sup>3</sup> que institucionalizó varios mecanismos, entre ellos un nuevo sistema de escrutinio proporcional a través de cifra repartidora o método D'Hont, aparejado con el señalamiento de un umbral o número de votos mínimos que deben alcanzar los partidos o movimientos políticos y grupos

---

<sup>2</sup> Dieter Nohlen. Sistemas Electorales y Partidos Políticos. IV. Sistema Electoral: Elementos particulares y efectos de los sistemas electorales. Fondo de Cultura Económica. México. Segunda Edición. 1.998. Págs. 52 a 90.

<sup>3</sup> Acto Legislativo Nr. 1 de 2003, promulgado en el Diario Oficial 45237 de 3 de julio de 2003.

significativos de ciudadanos que inscriban listas de candidatos para corporaciones públicas como condición para acceder al reparto de curules. Además, se obliga a los partidos a postular listas y candidatos únicos y se permite la existencia de listas cerradas y con voto preferente.

El nuevo sistema electoral, así regulado, determinó que en el año 2003 existieran 71 partidos y movimientos políticos con personería jurídica y, por Resolución 1767 de 9 de junio de 2004, el Consejo Nacional Electoral canceló la personería a once (11) de ellos, porque no obtuvieron representación en el Congreso en las elecciones del 10 de marzo de 2002, y luego de transcurridas las elecciones del 12 de marzo de 2006, mediante Resolución 1057 de 2006 del Consejo Nacional Electoral, se determinó que de los 61 restantes (en el interregno se había creado otro), conservaban la personería solamente once (11), que obtuvieron un número de votos equivalente al 2% de los sufragados para Senado, y tres (3) partidos y movimientos políticos, por haber obtenido representación en el Congreso por las circunscripciones especiales de minorías.

La reforma fue establecida en los artículos 12 y 13 del Acto Legislativo No. 1 de 2003, que subrogó el artículo 263 y agregó el artículo 263 A a la Constitución Política, en los siguientes términos:

*Artículo 12. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:*

*Artículo 263. Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en las respectiva elección.*

*Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra*

*repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la Ley.*

*Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.*

*La Ley reglamentará los demás efectos de esta materia.*

***Parágrafo transitorio.*** *Sin perjuicio del ejercicio de las competencias propias del Congreso de la República, para las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales que sigan a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltese al Consejo Nacional Electoral para que dentro del mes siguiente a su promulgación se ocupe de regular el tema.*

***En las circunscripciones electorales donde se elijan dos (2) curules se aplicará el sistema del cuociente electoral, con sujeción a un umbral del treinta por ciento (30%), del cociente electoral.***

***Artículo 13.*** *La Constitución Política de Colombia tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor:*

***Artículo 263 - A 27.*** *La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación se hará por el sistema de cifra repartidora. Esta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer.*

*El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.*

*Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.*

*En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.*

## **II. SENTIDO Y ALCANCE DE LOS ARTÍCULOS 11, 12 Y 13 DEL ACTO LEGISLATIVO No. 1 DE 2003.**

Una primera observación versa sobre la necesidad de establecer si, merced al texto de los artículos 12 y 13 del Acto Legislativo No. 1 de 2003, se eliminó completamente el sistema del cociente electoral, o si éste se sigue aplicando en ciertos ámbitos. Tal indeterminación surge de lo siguiente:

1. El texto original del artículo 263 constitucional señalaba que se empleaba el sistema del cociente electoral para asegurar la representación proporcional de los partidos, "cuando se vote por dos o más individuos *en elección popular o en una corporación pública*".

Quiere decir lo anterior, que el mencionado sistema se aplicaba a dos tipos de elecciones: i) cuando se votara por 2 o más individuos en elección popular y ii) cuando las corporaciones públicas eligieran dos o más individuos.

En desarrollo del mandato del artículo 263 constitucional, la Ley 5ª de 17 de junio de 1992, publicada en el Diario Oficial No. 40.483, de 18 de junio de 1992, "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes", dispuso en sus artículos 55, 63, 64, 309, 311, 327 y 373, que se integrarían, aplicando el sistema del cociente electoral, las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras, la Comisión de los Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental, las Comisiones Especiales de Vigilancia, la Comisión Asesora de Crédito Público Interparlamentaria, la Comisión de Cuentas, la Comisión de Investigación y Acusación, la Comisión de Instrucción y la Comisión de Administración.

Los artículos 12 y 13 del Acto Legislativo No. 1 de 2003, por su parte, instituyeron la cifra repartidora, previo señalamiento de un umbral, como mecanismo para la asignación de curules o escaños entre los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban listas de aspirantes a corporaciones públicas, pero nada dicen acerca del sistema de escrutinio que se aplica en los casos de elecciones de dos o más personas por parte de las corporaciones públicas, salvo en el artículo 14 del mismo Acto Legislativo, que modifica el artículo 264 de la Constitución, en cuanto señala que el Congreso en Pleno designará a los miembros del Consejo Nacional Electoral mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas que presenten

los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos.

¿Que sentido debe darse entonces al silencio del constituyente derivado acerca del sistema de escrutinio que deben aplicar las corporaciones públicas al elegir sus dignatarios, o a otros servidores públicos de su competencia cuando sean 2 o más?.

**1.1.** La preferencia de un sistema de escrutinio frente a otro implica la preferencia de un tipo o forma de representación frente a otra. Y por razones de coherencia, de simetría del ordenamiento, es factible asumir que, tanto el Constituyente como el Legislador, se propusieron instituir una determinada forma de representación de los electores. El artículo 263 señalaba expresamente que el sistema del cuociente electoral se aplicaba para elegir dos o más individuos tanto en elección popular como en una corporación pública, y el hecho de que el Constituyente hubiera subrogado el artículo 263 mediante la expedición de los artículos 12 y 13 del Acto Legislativo, significa que quedó sin efecto alguno el mandato del anterior artículo 263 de aplicar el cuociente electoral en las elecciones de miembros de corporaciones públicas o en las que éstas efectúen. De modo que, la falta de mandato expreso del constituyente para que se aplique el sistema de cifra repartidora a las elecciones que efectúen los miembros de las corporaciones públicas no puede ser tomado como una autorización para que se siga aplicando en las mismas el sistema del cuociente electoral, pues sería interpretar el Acto Legislativo como una invitación a la incoherencia.

Como consecuencia de una interpretación como la anterior, habría que considerar inconstitucionales algunas normas legales, entre ellas las de la Ley 5ª de 1992, que señalan que se aplicará el cuociente electoral para la designación de los miembros de las diversas comisiones de Cámara y Senado.

Por otra parte, es claro que el artículo 263 constitucional, subrogado por los artículos 12 y 13 del Acto Legislativo No. 1 de 2003, no se

aplica a la elección de representantes por la circunscripción especial indígena regulada en el artículo 171 *ibídem.*, no tocada por la reforma, en cuanto establece su elección por cuociente electoral, sin sujeción a norma alguna sobre umbral.

**1.2.** Una segunda formulación sobre el probable significado del silencio que guardó la reforma sobre el sistema de escrutinio aplicable a las elecciones de 2 o más individuos que deban realizarse por parte de las corporaciones públicas, puede ser el de entender que al señalarse, al final del artículo 12 del Acto Legislativo No. 1 de 2003, que modificó el artículo 263 constitucional, que "La Ley reglamentará los demás efectos de esta materia", defirió al Legislador la regulación del sistema aplicable en todos los aspectos no considerados en la Constitución; ley que, de acuerdo con el literal c) del artículo 152 de la Constitución, debe tener el carácter de estatutaria. Y mientras ello no ocurra, será necesario pensar de qué manera se colma el vacío normativo. Podría avanzarse que la norma aplicable en relación con el escrutinio sería la del artículo 263 constitucional y cuando ninguno de los partidos alcance el umbral se aplica igualmente el escrutinio mediante cifra repartidora.

**2.** El párrafo transitorio del artículo 12 del Acto Legislativo examinado otorgó al Consejo Nacional Electoral la facultad de reglamentar lo pertinente, a efectos de aplicar las normas de la Reforma Política a las elecciones de autoridades de las entidades territoriales que se celebrarían en octubre de 2002. Y, en un segundo inciso del mismo, dispuso:

*En las circunscripciones electorales donde se elijan dos (2) curules se aplicará el sistema del cuociente electoral, con sujeción a un umbral del treinta por ciento (30%), del cuociente electoral.*

La justificación del carácter transitorio del precepto contenido en el inciso primero salta a la vista, en tanto que la transitoriedad del segundo inciso ofrece serios cuestionamientos. ¿Deberá entenderse que, por un error de técnica del Constituyente, el inciso segundo aparece bajo el

acápites de un párrafo transitorio, o lo contrario, que una y otra disposiciones son transitorias, y a la fecha agotaron su vigencia.?

Para aclarar el sentido que debe asignarse a los preceptos enunciados, con fundamento en el artículo 27 del Código Civil, que indica al intérprete recurrir a la intención o espíritu manifestado en la historia fidedigna de su establecimiento, he acudido a examinar el origen de la reforma.

El acto Legislativo No. 1 de 2003 resultó de la acumulación de tres proyectos de Actos Legislativos. En efecto, el 20 de julio de 2002, un grupo de Senadores radicó en la Secretaría General del Senado de la República un proyecto de Acto Legislativo "por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones"; que fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 303 del 29 de julio de 2002, y se proponía modificar algunos aspectos de la estructura del Estado en cuanto a la organización electoral y los períodos institucionales, el funcionamiento del Congreso y régimen de los Congresistas, el régimen electoral, instrumentos contra la corrupción, determinación del presupuesto, y la reforma de la Constitución. El 15 de agosto de 2002, otro grupo de Senadores radicó en la Secretaría General del Senado de la República un proyecto de Acto Legislativo "por el cual se adopta una reforma política constitucional", el cual, con la respectiva exposición de motivos, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 344 del 20 de agosto de 2002. Los temas centrales de este proyecto se relacionaban con el régimen de los partidos, una modificación al artículo 122 para establecer una inhabilidad para ser designado servidor público, otras aludían al funcionamiento del Congreso y al régimen de los Congresistas, régimen electoral, y al presupuesto. Tal como consta en la Gaceta del Congreso No. 406 del 1º de octubre de 2002, los proyectos de Acto Legislativo No. 01, 03 y 07 de 2002 fueron acumulados; éste último fue otro proyecto de iniciativa del Congreso y con propuestas semejantes.

Durante el trámite de la primera legislatura, las Comisiones Primeras Constitucionales y las Plenarias de Cámara y Senado discurrieron sobre

distintas fórmulas de asignación de curules en las corporaciones públicas, y así se llegó a la aprobación en primera vuelta de un texto conciliado, confuso y contradictorio.<sup>4</sup>

El artículo 18 del mismo modificaba el artículo 171 constitucional y disponía que el Senado de la República estaría integrado por 81 senadores elegidos en circunscripción nacional de las listas que obtuvieran un umbral del 2% de los votos emitidos válidamente, a las que se aplicaría el sistema de cuociente electoral establecido en el artículo 263 de la Constitución, calculado con base en el total de los votos válidos obtenidos por estas listas; 2 elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas por el sistema de cuociente electoral, y 4 en circunscripción nacional especial para minorías políticas elegidos en la forma que la ley definiera.

Dispuso en un párrafo transitorio que, si transcurrido un año de vigencia del presente Acto legislativo, el Congreso no hubiere aprobado la ley para la elección de minorías políticas, el Presidente de la República la expedirá por Decreto en los tres meses siguientes.

El artículo 19 del proyecto modificaba el artículo 176 de la Constitución, y señalaba que la Cámara de Representantes se elegiría en circunscripciones territoriales mediante el sistema de cifra repartidora, y especiales (3 para minorías políticas, 2 para comunidades negras, 1 para comunidades indígenas y 1 para los colombianos que residan en el exterior, a las que no señaló un sistema especial de asignación de curules. Agregaba que para tal efecto las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales y las juntas administradoras locales debían aplicar un umbral del 50 % del cuociente electoral y a las listas que lo alcanzaran se aplicaría el cuociente electoral dispuesto en el artículo 263 de la Constitución, calculado sobre el total de votos válidos emitidos para estas listas, y si ninguna lista superaba dicho umbral se asignarían todas las curules mediante el sistema de cifra repartidora.

---

<sup>4</sup> Gaceta No. 32 de 2003.

La tendencia a establecer diversos métodos de distribución de curules para cada corporación y al interior de ella a cada forma de circunscripción electoral cambió en la segunda vuelta, pues ni las Comisiones ni las Plenarias volvieron a aprobar textos semejantes a los anteriores; por el contrario, aprobaron en todos los debates en segunda vuelta un texto, conforme al cual se asignarían las curules mediante la aplicación de una cifra repartidora a las listas que superaran un umbral, que para Senado se fijó a lo largo de la segunda vuelta en el 2% y para las demás corporaciones en el 50 % del cociente electoral.<sup>5</sup>

En el único debate en que se aprobó una excepción al método anterior fue en el último de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes<sup>6</sup>, en que se aprobó el texto que luego fue acogido por la Comisión de Conciliación y hace parte del inciso segundo del párrafo del artículo 12 del Acto Legislativo No. 1 de 2003, de acuerdo con el cual "en las circunscripciones donde se elijan 2 curules se aplicará el sistema del cociente electoral con sujeción a un umbral del 30% del cociente electoral".

El texto del inciso primero del párrafo transitorio apareció por primera vez en el pliego de modificaciones que los ponentes presentaron ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes<sup>7</sup>, en donde se establecía que, "sin perjuicio del ejercicio de las materias propias del Congreso de la República, para las elecciones de autoridades de las entidades territoriales que sigan a la entrada en vigencia del acto Legislativo, facúltase al Consejo Nacional Electoral para que dentro del mes siguiente a su promulgación se ocupe de regular el tema".

---

<sup>5</sup> Las Gacetas del Congreso Nos. 103 de 22 de abril de 2003 y 190 de 7 de mayo del mismo año contienen los textos aprobados en primero y segundo debate en la segunda legislatura por la Comisión Primera y la Plenaria del Senado, respectivamente, y las Gacetas Nos. 271 de 11 de junio de 2003 y 301 de 18 de junio de 2003 los textos aprobados en primero y segundo debate en la segunda legislatura por la Comisión Primera y la Plenaria de la Cámara, respectivamente.

<sup>6</sup> Gaceta del Congreso No. 301 de 18 de junio de 2003.

<sup>7</sup> Gaceta del Congreso No. 1 de 11 de junio de 2003.

No se encuentra en las actas de las sesiones de la Cámara ni del Senado, ni en los textos que aprobaron durante la segunda legislatura, mención clara de la razón por la cual se incorporó el inciso segundo dentro del párrafo transitorio. En la gaceta número 378 del 31 de julio de 2003, consta que se discutieron temas, como el efecto de proponer solo dos candidatos en las circunscripciones que eligieran ese número de representantes, en cuanto si ocurría algún motivo de falta absoluta no habría lugar a reemplazar al elegido; al efecto que tendría, en una circunscripción de dos elegidos, el hecho de que solo el partido mayoritario alcanzara el umbral del 50% de los votos sufragados, con lo cual impediría la representación de las minorías; temas que fueron tratados antes de que se aprobara el inciso que dispone que, si ninguno de los partidos alcanza el umbral, se adjudican las curules por cifra repartidora, que parecía dar respuesta al segundo interrogante. A continuación consta que se aprobó una proposición que contiene el texto del inciso segundo del párrafo transitorio, como una fórmula intermedia entre el umbral del 50 % y la ausencia total de umbral para aplicar en las elecciones donde se elija a dos representantes.

Como ni la interpretación gramatical ni el estudio de la historia de la norma arrojan claridad plena sobre el alcance del inciso segundo del párrafo transitorio del artículo 12 del Acto Legislativo No. 1 de 2003, en las reflexiones que siguen se tienen en cuenta los fines que se propuso con la reforma el Constituyente derivado, más claros y explícitos, y la interpretación sistemática de la Constitución.

**2.1.** El carácter transitorio del primer inciso del párrafo se justifica por el hecho de que las elecciones de corporaciones públicas en el nivel territorial debían efectuarse en octubre de 2003; si se quería aplicar el contenido de la reforma a las mismas, era previsible que una ley estatutaria, como la que debe reglamentar las funciones electorales, conforme con el literal c del artículo 152 constitucional, no alcanzaría a ser expedida por el Congreso, en el cual radica dicha competencia constitucional.

Pero el contenido del inciso segundo de dicho párrafo suscita serias dudas sobre el carácter transitorio que pueda tener, toda vez que se refiere a una situación fáctica que no está relacionada precisamente con las elecciones de las entidades territoriales dado que, por mandato legal, ninguna corporación administrativa de elección popular territorial (Concejos y Asambleas) está integrada por dos representantes y, por el contrario, existen Departamentos que eligen dos representantes a la Cámara (circunscripción territorial), conforme al artículo 176 de la Constitución, que prevé ese número como representación básica para cada una de las circunscripciones, susceptible de incrementarse por razón de la población.

La elección de 2 curules en la circunscripción correspondiente a las comunidades negras también estaría sujeta a la regulación del inciso segundo del párrafo transitorio, mientras esté vigente la Ley 649 de 27 de marzo de 2001<sup>8</sup>, publicada en el Diario Oficial No. 44.371 del 28 de marzo del mismo año, "Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia":

***Artículo 1o. De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Política habrá una circunscripción nacional especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior.***

*Esta circunscripción constará de cinco (5) curules distribuidas así: dos (2) para las comunidades negras, una, (1) para las comunidades indígenas, una (1) para las minorías políticas y una (1) para los colombianos residentes en el exterior.*

---

<sup>8</sup> La circunscripción especial para grupos étnicos y minorías políticas se redujo a 4 representantes a la Cámara, a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo Nr.02 de 2005, disposición modificada en el Acto Legislativo Nr. 03 de 2005 que volvió a la regulación anterior.

Luego, si por tantas razones como las señaladas, se han de elegir 2 curules en circunscripciones electorales especiales para Cámara de Representantes, en virtud de un tratamiento especial por parte del Constituyente, y si las mismas no guardan relación con las razones coyunturales que justificaban el carácter transitorio del primer inciso del párrafo examinado, resulta plausible sostener que se trató de un defecto técnico en la redacción del texto, y que el inciso segundo de dicho párrafo continúa rigiendo y obliga a aplicar el cuociente electoral cuando se vote por dos curules en todas las elecciones que se celebren con posterioridad a la entrada en vigencia de la Reforma Política.

**2.2.** Resulta igualmente plausible sostener una tesis distinta, en términos de que no se trata de un error técnico, y que el párrafo transitorio agotó su vigencia, conclusión que nos remitiría a la aplicación de la norma general del artículo 263 en los términos en que quedó luego de ser subrogado por el artículo 12 del Acto Legislativo Nr. 01 de 2003 y el Artículo 263 A introducido a la Constitución Política por el artículo 13 ibídem. Vale decir, que las curules deberán adjudicarse a los partidos y movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que hayan obtenido el umbral y la cifra repartidora en los términos y condiciones previstos en las normas citadas y "cuando ninguna de las listas de los aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora."

Las dos conclusiones enunciadas no suscitarían ninguna inquietud si no fuera por la diferencia sustancial que existe entre el sistema de escrutinio por cuociente electoral y el fundado en la cifra repartidora.

Sin embargo la Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia del 31 de Agosto de 2006, expedida luego de escrito este texto, decidió que el inciso segundo del párrafo transitorio conserva su vigencia. Exp. 110010328000200600032-00 Interno 3963. Demandante Campo Elías Vega Goyeneche Vs. Representantes a la Cámara por el Vaupés.

**3.** Otro tema de interés es el relacionado con la introducción en la reforma del parágrafo primero, al artículo 258 de la Constitución, que establece que deberá repetirse la elección de corporaciones públicas, alcalde, gobernador o la primera vuelta de la elección presidencial, cuando los votos en blanco alcancen mayoría absoluta en relación con los votos válidos. En primer, lugar porque en el nuevo sistema de escrutinio los votos en blanco no cuentan para ningún efecto en la determinación de votos por curules, a diferencia del sistema anterior que les daba el carácter de válidos y debían tenerse en cuenta para determinar el cociente electoral; en segundo lugar, porque los antecedentes de elecciones recientes originaron situaciones confusas, como la elección de senadores celebrada en el año 2002 en que no se previó en el tarjetón casilla para marcar los votos en blanco que fueran depositados por la circunscripción especial indígena, y la reciente de 2006, cuando se incluyeron en el tarjetón sendos espacios para marcar los votos en blanco de la circunscripción ordinaria y de la especial indígena, y dio como resultado un gran número de votos en blanco por ésta última, muy superior al de los votos depositados por candidatos. Ello se atribuyó, según algunos analistas, a la localización del espacio para el voto en blanco de la circunscripción especial indígena en la parte final del tarjetón, lo que indujo en error a los votantes de ambas circunscripciones, quienes marcaron el voto en blanco indígena. El CNE sumó los votos en blanco de ambas circunscripciones (ordinaria y especial indígena) y como el resultado no alcanzó la mayoría absoluta frente al número de los depositados por candidatos en ambas circunscripciones, desechó las pretensiones de anular la respectiva elección. Circunstancias más propicias de tiempo y lugar permitirían realizar observaciones de más profundidad sobre este tema tan interesante de la reforma.

Por lo demás, el sistema de cifra repartidora obliga a revisar si la jurisprudencia elaborada por parte del Consejo de Estado en torno al principio de la eficacia del voto se adapta al nuevo sistema de escrutinio o si, por el contrario, exige nuevos ajustes y desarrollos.

### **III. EL PRINCIPIO DE LA EFICACIA DEL VOTO.**

Este principio se aplica en la jurisprudencia de la Sección Quinta en relación con la decisión de los contenciosos de nulidad de elecciones por causales de impugnación prevista en los numerales 1 y 2 del artículo 223 del C.C.A., que establece:

*"Las actas de escrutinio de los jurados de votación y de toda corporación electoral son nulas en los siguiente casos:*

- 1.- Cuando se haya ejercido violencia contra los escrutadores o destruido o mezclado con otras las papeletas de votación, o estas se hayan destruido por causa de violencia.<sup>9</sup>*
- 2.- Cuando aparezca que el registro es falso o apócrifo o falsos o apócrifos los elementos que hayan servido para su formación;*

Por su parte, el artículo 1º del Código Electoral, prescribe:

**ART. 1º**—*El objeto de este código es perfeccionar el proceso y la organización electorales para asegurar que las votaciones traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos y que los escrutinios sean reflejo exacto de los resultados de la voluntad del elector expresado en las urnas.*

*En consecuencia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral y, en general, todos los funcionarios*

---

<sup>9</sup> Por razones de tiempo y espacio no se extienden estas notas al efecto de la aplicación del principio de la eficacia del voto en relación con los juicios de nulidad por la causal del artículo 223 numeral 1.

*de la organización electoral del país, en la interpretación y aplicación de las leyes, tendrán en cuenta los siguientes principios orientadores:*

*"1.-..."*

*"2.-...".*

***3. Principio de la eficacia del voto. Cuando una disposición electoral admita varias interpretaciones se preferirá aquella que dé validez al voto que represente expresión libre de la voluntad del elector.***

*"4.-...".*

***5. Principio de la proporcionalidad. Dentro del marco del sistema del cuociente electoral, las corporaciones escrutadoras asegurarán la representación proporcional de los partidos y grupos políticos expresada en las urnas, conforme al artículo 172 de la Constitución Nacional.***

Es claro que las normas transcritas fueron promulgadas bajo la vigencia del sistema de cuociente electoral, que se aplicó en nuestro medio desde la Constitución de 1886 y dio lugar al desarrollo de la jurisprudencia del Consejo de Estado que fijó el sentido y alcance del referido principio, atendiendo a las características propias de dicho sistema de escrutinio.

En el mismo orden, es evidente que la norma del artículo 1 del Código Electoral ha sido parcialmente derogada. Así, el denominado "principio de proporcionalidad" que debe ser garantizado no es el referido al cuociente electoral que establecieron en su momento el artículo 172 de la Constitución de 1886 y el artículo 263 de la Constitución de 1991, en su texto original, sino el tipo de proporción que resulta de la aplicación del sistema de cifra repartidora previo acceso al umbral que instituyeron los artículos 12 y 13 del Acto Legislativo No. 1 de 2003.

El principio de la eficacia del voto, por su parte, formulado en términos abstractos, no puede entenderse derogado pues constituye una expresión del principio pro libertate que, de acuerdo con la jurisprudencia, implica que debe preferirse la interpretación de las normas jurídicas que garanticen el más amplio ejercicio de los derechos y libertades de las personas, en este caso referido a los derechos constitucionales fundamentales de naturaleza política (elegir y ser elegido).

La Sección Quinta del Consejo de Estado debió decidir, con posterioridad a la expedición del Acto Legislativo que instituyó la Reforma Política, tanto demandas de nulidad de elecciones regidas por el sistema del cuociente electoral, porque se celebraron antes de la vigencia de dicho Acto Legislativo, como demandas de nulidad de elecciones declaradas en vigencia del sistema electoral de umbral y cifra repartidora. En estos últimos se inició una revisión de la jurisprudencia que apenas comienza a perfilarse a efectos de ajustarla a las exigencias del nuevo sistema.

Para una mejor comprensión de las perspectivas que se abren en la interpretación del principio de la eficacia del voto se reseñará a continuación la jurisprudencia que hasta ahora ha sostenido la Sección Quinta del Consejo de Estado sobre el tema en el contexto del sistema del cuociente electoral, y se señalarán los problemas que le plantea a la jurisprudencia tradicional el sistema de umbral y cifra repartidora.

#### ***IV. LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA EFICACIA DEL VOTO EN EL SISTEMA DE CUOCIENTE ELECTORAL .***

Frente al imperativo de invalidar los votos depositados por los ciudadanos cuando se emitan con violación del ordenamiento jurídico, la Sección Quinta ha sostenido que, en aplicación del principio de la eficacia del voto, solo en el evento en que el número de votos depositados ilegalmente tengan la entidad cuantitativa suficiente para modificar el resultado de la elección declarada y enjuiciada se podrá

anular la elección. Que este debe ser el correcto entendimiento del precepto del artículo 223.1. 2 del C.C.A.

En efecto, la norma referida ordena perentoriamente anular la elección donde "... aparezca que el registro es falso o apócrifo o falsos o apócrifos los elementos que hayan servido para su formación" lo que implica, atendido su tenor literal, que la existencia de un solo voto falso debía determinar la nulidad de la elección. Se trataba entonces para el juez de la necesidad de encontrar, merced a la aplicación del principio de la eficacia del voto, una interpretación que permitiera dar validez a los votos legítimos emitidos en la elección en que el correspondiente registro electoral estuviera afectado parcialmente por comprobarse la existencia de algunos votos falsos, y se llegó a la doctrina enunciada.

Cuando se declare la nulidad de la elección se deben excluir del escrutinio los votos depositados en las mesas donde se compruebe que hubo votos fraudulentos. La exclusión de la totalidad de votos de las mesas afectadas con votos falsos independientemente del número de éstos como de los que siendo legítimos se excluyan y de los candidatos a quienes favorezcan estos últimos, se funda en el mandato del artículo 226 del C.C.A.<sup>10</sup>

Dicho precepto, claro y expreso, no permite otro entendimiento y ha dado lugar a que se cuestione duramente la jurisprudencia con acusaciones como la que sostiene que lejos de aplicar el principio de la eficacia del voto está atentando contra el derecho constitucional fundamental del sufragio, cuando por razón de la existencia de un solo voto falso excluye del escrutinio los restantes depositados legítimamente en la mesa de votación. Al respecto se debe precisar que en el estado actual del ordenamiento jurídico y dada la exequibilidad declarada del artículo 226, no existe para el intérprete solución alguna distinta de su

---

<sup>10</sup> El artículo 226 del C.C.A. fue objeto de juzgamiento de constitucionalidad en la Sentencia C-142 de 2001 en relación con los efectos que establece por la ocurrencia de las causales de nulidad del artículo 223 *ibídem* y encontrado exequible por la Corte Constitucional.

inaplicación, que solo procedería por la presunta violación de normas de la Constitución frente a las cuales no existe cosa juzgada constitucional absoluta. Ello, sin embargo, implicaría, en determinadas hipótesis, la desaparición del control judicial del fraude electoral, con sacrificio del verdadero resultado electoral y valores como la transparencia y confiabilidad del mecanismo de las elecciones.

Efectivamente, sin exclusión de votos afectados en ninguna proporción carecería de objeto practicar nuevo escrutinio y consecuentemente no habría lugar a declarar una nueva elección. Es claro, por otra parte, que la exclusión de votos en la proporción que se establezca debe ser determinada por el legislador, y el juez, por más prudente y sabio que sea, no puede fijar a su arbitrio la proporción que estime más apropiada contrariando la norma que ordena excluir la totalidad de los depositados en las mesas afectadas.

Según la jurisprudencia examinada, para establecer en cada proceso si el número de votos depositados ilegalmente tiene la entidad cuantitativa suficiente para modificar el resultado de la elección acusada en el caso de elecciones de corporaciones públicas, se determina la diferencia entre los votos obtenidos por el candidato elegido con el menor número de votos y los obtenidos por quien le seguía en votación y no resultó elegido; si el número de votos ilegales es mayor que esa diferencia, se entiende que afectó el resultado de la elección declarada y enjuiciada y, por tanto, debe anularse ésta, ordenar la práctica de un nuevo escrutinio con exclusión de los registros de las mesas donde se computaron los votos falsos, y declarar la elección que resulte con arreglo al nuevo escrutinio.

*V. EL PRINCIPIO DE LA EFICACIA DEL VOTO EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA DE UMBRAL Y CIFRA REPARTIDORA.*

En principio, la consideración esencial de la jurisprudencia de la Sección Quinta examinada, esto es, la de que solo cuando el número de votos irregulares pueda producir una modificación del resultado electoral

enjuiciado debe declararse su nulidad debe ser mantenida en vigencia del sistema de cifra repartidora, pues no resulta razonable desconocer la legalidad de la elección por la existencia probada de irregularidades que no tengan eficacia alguna para alterar la voluntad mayoritaria de los electores manifestada en las urnas. Al respecto, es necesario recalcar que, antes de la reforma como ahora, se carece de una norma jurídica que determine al juez cuál es el número de votos necesario y suficiente para declarar la nulidad de una elección.

Por otra parte, se observa que el nuevo sistema de escrutinio obliga a considerar nuevas circunstancias para determinar en qué eventos debe entenderse que un resultado electoral puede ser modificado por el registro de votos depositados irregularmente.

Saltan a la vista las siguientes:

### **1. Incidencia de los votos irregulares sobre el umbral.**

Es posible que un número determinado de votos fraudulentos tenga la entidad cuantitativa suficiente para modificar el umbral de uno o más partidos que, según el artículo 12 del Acto Legislativo No. 1 de 2003, debe ser superado por las listas de éstos para acceder al reparto de curules, de acuerdo con la cifra repartidora.

Dicho umbral, conforme a su regulación constitucional, corresponde a un número de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para el Senado de la República, ni al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás corporaciones.

Es evidente que la comprobación en juicio de la existencia de votos falsos que modifique el umbral daría lugar a que alguno de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que, conforme a la elección declarada, tuvo derecho a acceder a curules, pierda ese derecho.

Esta primera circunstancia daría lugar a declarar la nulidad de la elección, y a la práctica de un nuevo escrutinio en el que algunos partidos pueden ser excluidos y otros incluidos en el reparto de curules. Ello constituye la mayor afectación que pueda derivarse de una sentencia del contencioso electoral.

## **2. Incidencia de los votos irregulares sobre la cifra repartidora.**

Es posible, así mismo, que un número determinado de votos registrados ilegalmente tenga la entidad cuantitativa suficiente para modificar, no ya el umbral en los términos descritos antes, sino la cifra repartidora.

Significa lo anterior que, sin que se afecte el derecho obtenido por los partidos de acceder al reparto de curules por no haberse afectado el umbral declarado en la elección, pueden afectarse el orden de elegibilidad de algunos de sus representantes y la elección de algunos de ellos. Al margen de todas las incidencias que puedan generarse como consecuencia del cambio de la cifra repartidora es claro que este hecho debe dar lugar a la anulación de la elección y a la realización de un nuevo escrutinio.

## **3. Incidencia de los votos irregulares sobre la distribución de curules al interior de una lista.**

Es previsible también que dentro de un proceso de nulidad electoral se pruebe que se registraron ilegalmente votos de ciudadanos o que se dejaron de incluir, en proporción suficiente para modificar el resultado de las elecciones declaradas, no ya a nivel de umbral o de cifra repartidora, sino al interior de alguna de las listas que tuvieron derecho a curules conforme al acto administrativo que declaró elegidos a los miembros de una corporación pública. Evidentemente las listas cerradas no serán afectadas por la nulidad de algunos votos, toda vez que el resultado seguirá siempre favoreciendo al cabeza de lista. En las listas con voto preferente la afectación se traduce en que debe acceder a la representación quien haya obtenido el mayor número de votos preferentes, si se anula la elección de quien haya sido declarado elegido.

#### **4. Incidencia de los votos irregulares sobre el umbral, la cifra repartidora y las listas en particular.**

Hasta ahora hemos enunciado casos en los cuales sea previsible que el registro de votos ilegales o la omisión ilegal de su cómputo, tengan la entidad cuantitativa suficiente para afectar los elementos enunciados por separado, sin que afecten a los demás. Pero también es previsible que dentro de un proceso electoral se concluya que la exclusión o inclusión de votos en los registros electorales modifiquen, al tiempo, dos o más de los elementos señalados.

En orden a examinar las consecuencias de aplicar la solución tradicional que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha aplicado resulta de primordial importancia examinar concretamente si los artículos 247 y 226 del C. C. A., que disponen que decretada la nulidad de una elección y de las actas de escrutinio de las mesas en donde se comprobó la existencia de votos falsos, debe ordenarse la práctica de un nuevo escrutinio en el que se excluirán los registros de dichas mesas del cómputo general, son aplicables a las situaciones de hecho descritas y en ese entendido, cuál sería el más probable efecto de dicha aplicación.

Se observa, en primer lugar, que si el número de votos falsos es de tal entidad que afecta el umbral de algunos partidos y la cifra repartidora, pese a que la aplicación del artículo 226 del C.C.A. tiene el efecto de excluir un elevado número de votos legítimos, con resultados inciertos sobre el total de las votaciones obtenidas por candidatos y partidos y por ende de la elección misma, su aplicación podría sostenerse, inclusive con los mismos argumentos con que se ha venido aplicando hasta ahora en casos similares en el marco del escrutinio por cociente electoral.

Sin embargo, aparte de que lo anterior se revela de suyo problemático, sí se advierte una gran desproporción e irrazonabilidad si se aplica la norma del artículo 226 del C.C.A. en el caso de un proceso de nulidad electoral donde se establezca que un número de votos irregulares, por su cantidad, solo tendría el efecto de modificar el resultado de la elección

declarada al interior de una lista, porque al excluir las mesas de votación donde se registraron votos falsos se podrían modificar el umbral y la cifra repartidora, y afectar con ello a partidos y candidatos que ni siquiera han sido demandados, y la exclusión de éstos otorgaría a listas nuevas el derecho de participar en el reparto de curules. En una hipótesis tal, la aplicación del artículo 226 en armonía con el 247 ibídem daría lugar a la anulación de la elección de que se trate, la práctica de nuevo escrutinio con exclusión de los registros en que se computó al menos un voto falso y a proceder a declarar la elección conforme al resultado del mismo, lo que, sin justificación jurídica razonable, determinaría la nulidad de elecciones de personas contra las cuales ni siquiera hubo cargos en la demanda. Pero las consecuencias no se quedarían en ese punto, toda vez que el partido que, por efecto de situaciones como la examinada, pierda el umbral no solamente perdería la curul de uno de sus elegidos sino la de toda la bancada.

Un escenario como el descrito, en que resulta previsible que el número de votos registrados ilegalmente no altera el umbral ni la cifra repartidora, pero la exclusión de todos los votos registrados en las actas en que se computaron aquellos sí, pone en evidencia que los artículos 226 y 247 del C. C. A. constituyen reglas cuya compatibilidad con la regulación constitucional del nuevo sistema de escrutinio aparece ciertamente en entredicho.

Para salvar un tal obstáculo podría optarse por alguna de las siguientes soluciones:

i) Disponer en la sentencia que en el escrutinio que se realice debe respetarse el derecho que los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos tienen de distribuirse las curules conforme al umbral y cifra repartidora originales, por estar probado que los votos irregulares no los afectan, y que la exclusión de los registros donde se computaron votos fraudulentos solo se extienda a aquellas mesas de votación donde aparecieron votos falsos que reúnan a su vez la

condición de haberse registrado a favor de las listas en cuyo interior pudiera haber modificaciones.

Lo anterior significa que el artículo 226 del C.C.A., encontrado exequible por la Corte Constitucional frente a la acusación de violación presunta de 76 artículos de la Carta y del Preámbulo, no ha sido juzgado frente al texto de los nuevos artículos 263 y 263A que instituyeron el nuevo sistema de escrutinio, y en cuanto su aplicación vulnere éste, procede su inaplicación con fundamento en el artículo 4 de la Constitución Política.

Esta opción al alcance del juez y de la cual no puede sustraerse al decidir un asunto de la naturaleza del comentado, si bien se fundamenta en el ordenamiento jurídico vigente, no constituye en rigor una solución si se tiene en cuenta que merced a la entrada en vigencia de las competencias reguladas en la Ley 446 de 1998 con el inicio de operaciones de los jueces administrativos a partir del 1 de agosto del año en curso, existirán en adelante 257 jueces que decidan en primera instancia contenciosos electorales cuyos fallos podrán ser apelados ante los Tribunales Administrativos; éstos decidirán en sentencias definitivas, las cuales, ante la supresión del recurso extraordinario de súplica por parte de la Ley 954 de 2005, vigente a partir del 28 de abril del mismo año, fecha de su promulgación en el Diario Oficial, no serán conocidas a ningún título por el Consejo de Estado.

Así, resulta perfectamente posible que los Tribunales Administrativos, en número de 26, adopten jurisprudencias uninformes en relación con los distintos contenciosos sobre elección de alcaldes y miembros de concejos municipales de ciudades que no sean capitales de Departamento, miembros de juntas administradoras locales de todos los municipios y todas las elecciones y nombramientos realizados en el territorio municipal. Aspectos tales como la determinación del número de votos falsos que autoriza declarar la nulidad de una elección, así como inaplicar el artículo 226 del C.C.A. pueden ser objeto de diferente tratamiento por parte de los distintos Tribunales, y ello implicaría una

gran inseguridad jurídica en desmedro de la justicia y la respetabilidad de las decisiones judiciales.

ii) Extremarse, por vía jurisprudencial, las exigencias de determinación de los hechos, del concepto de la violación y de las pretensiones de la demanda a fin de que, para fijar el marco de la litis, el demandante señale si lo que pretende es la declaración de nulidad de la elección de uno o varios de los miembros de una lista en particular, la modificación del umbral y por tanto el derecho de partidos o movimientos políticos a participar de la distribución de curules, o la modificación de la cifra repartidora y el derecho a obtener un número determinado de curules para una lista. En tal perspectiva, la sentencia, que debe observar el principio de congruencia, no quedaría expuesta a afectar determinaciones de votaciones y escrutinio que no estuvieran previamente acusadas y comprobadas en juicio.

Ahora, como antes, sigue gravitando sobre el fenómeno examinado la ausencia de una norma jurídica que establezca cuál es el número de votos falsos que autorizan al juez a decretar la nulidad de una elección, y cuál la solución que permita sancionar la violación que consiste en pervertir las elecciones con la introducción de votos falsos, en forma proporcional a los beneficios que pudieran obtener los candidatos que eventualmente se beneficien con ello, más una sanción.

Es necesario que el Legislador adopte a la mayor brevedad posible una norma que establezca, por ejemplo, que en el evento de acreditarse la existencia de votos falsos en una mesa de votación se excluirán a cada candidato un número de votos equivalente a una proporción alta de los emitidos en la respectiva mesa. Así, el establecimiento de esta especie de sanción por la falsedad ayudará a preservar la integridad de las elecciones en la medida en que constituya interés de los actores políticos la salvaguarda de la transparencia de las mismas. Se dirá que resulta ingenuo pensar que la pérdida de una proporción de los votos no produce ningún efecto, en la medida en que no lo ha producido la regulación actual, que ordena excluir la totalidad de los votos emitidos en la mesa.

Creo, sin embargo, que la iniciativa de introducir cierta racionalidad al tratamiento del asunto puede generar una respuesta igualmente racional, a diferencia de la sanción legal de excluir todos los votos legítimos e ilegítimos, cuya irracionalidad ha llevado a los agentes políticos a expresar, igualmente en forma inconsecuente, la acusación contra los jueces de que conculcamos ilegítimamente el derecho de voto de los ciudadanos, porque aplicamos la ley con el alcance que le dio el fallo de constitucionalidad.

#### *VI. EL PRINCIPIO DE LA EFICACIA DEL VOTO EN LAS CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES.*

Un tema final tiene que ver con las circunscripciones especiales y la aplicación del principio de la eficacia del voto, en la medida en que se pretenda la nulidad de una elección por circunscripción especial con base en acusaciones indistintas de falsedad de registros electorales que incluyan mesas de votación donde se hayan depositado votos por dicha circunscripción y por la circunscripción nacional ordinaria.

La Constitución ha previsto en el artículo 171 que el Senado estará integrado, además de miembros elegidos por circunscripción nacional, por 2 senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas, y en el artículo 176, que la Cámara de Representantes se elegirá por circunscripciones territoriales y especiales y una internacional; dispuso, además, que la ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas, mediante la cual se podrán elegir hasta cuatro representantes, y que para los colombianos residentes en el exterior habrá una circunscripción internacional en que se elegirá un representante. Dichas circunscripciones han sido reguladas por la ley.

Nuestro sistema electoral no obliga a que los ciudadanos que voten en dichas circunscripciones se registren en un censo especial ni separa geográfica ni temporalmente el proceso de votación y de escrutinio

por circunscripciones, pues los ciudadanos concurren en el mismo día y en las mismas locaciones a votar por candidatos de circunscripción nacional, territorial o especial, utilizando idénticas tarjetas electorales y mesas de votación y sus votos se escrutan al tiempo y con el mismo tipo de pliegos electorales.

Ello, sin duda, asegura el principio del secreto del voto. No obstante, los votos de cada circunscripción se escrutan y se computan por separado para efectos de calcular, sea el cuociente electoral o el umbral y declarar las elecciones, para lo cual solo se tienen en cuenta los votos depositados por candidatos de las mismas circunscripciones.

De manera que, cuando se demanda la nulidad de una elección por circunscripción especial, será necesario tener en cuenta que los votos falsos que adquieran entidad cuantitativa suficiente para determinar la nulidad de la elección y que afecten mesas que en aplicación del artículo 226 del C.C.A. deban excluirse, solo pueden ser aquellos que correspondan a la respectiva circunscripción, sin incluir los que, acusados y comprobados, hayan sido depositados por una circunscripción diferente. Incluyo este señalamiento, pese a que resulta obvio, con el ánimo de llamar la atención a quienes deben aplicar las normas electorales y no están familiarizados con esta problemática.

