

# CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL INDÍGENA EN COLOMBIA: ENTRE LO ESPECIAL Y LO INSÓLITO

## INDIGENOUS ELECTORAL CIRCUNSCRIPTION IN COLOMBIA BETWEEN THE SPECIAL AND THE UNUSUAL

**Gonzalo Marsá Fuentes<sup>1</sup>**

### RESUMEN

El artículo constata que la *Circunscripción Especial Indígena* es una excepción en el sistema electoral colombiano, no solo por los propósitos conscientes y legítimos que persigue de garantizar la equidad en el acceso a los derechos políticos de poblaciones minoritarias subrepresentadas electoralmente, sino por otros motivos atribuibles a incoherencias en la plasmación de principios de doctrina jurídica, indefiniciones en la caracterización de la identidad indígena, y a vacíos atribuibles al propio sistema electoral.

La actual configuración del modelo territorial de esta circunscripción y la definición de las reglas de representación de la misma facultan la emisión del voto desde cualquier colegio electoral del territorio nacional y por cualquier sufragante habilitado en el padrón. Esta circunstancia contraviene los principios elementales para los que fue concebida desconoce la autonomía indígena reconocida por ley y genera intrusismo electoral, creando un importante sesgo en el modelo de representación política.

Se analizan las razones de esta situación y se ofrecen argumentos para el debate al respecto. El autor propone, para el caso de

<sup>1</sup> Licenciado en Geografía e Historia Universal Contemporánea. Universidad Complutense de Madrid. España. Colaborador durante los últimos 10 años en 28 Misiones de Observación Electoral internacionales de la OEA en diversos países de América latina. 8 Misiones de Veeduría electoral con la OEA en Colombia. Especialista en Organización Electoral de la Misión de Veeduría Electoral de la OEA en Colombia durante los tres eventos electorales del 2018. pluralter@yahoo.es

la Cámara de Representantes, restringir dicha circunscripción a los votos emitidos exclusivamente en los cabildos, territorios indígenas colectivos oficialmente reconocidos o, en su defecto, a aquellos ciudadanos que puedan demostrar su condición indígena mediante la creación de un censo electoral indígena. Dicha reformas tendría efectos colaterales positivos en la reducción del voto blanco y nulo a nivel nacional.

## SUMMARY

The article notes that the Special Indigenous Circumscription is an exception in the Colombian electoral system, not only for the conscious and legitimate purposes that it seeks to guarantee equity in the access to the political rights of underrepresented minority populations, but for other, attributable reasons to inconsistencies in the expression of principles of legal doctrine, lack of definition in the characterization of indigenous identity, and technical shortcomings attributable to the electoral system itself.

The current configuration of the territorial model of this circumscription and the definition of the representation rules of the same empower the emission of the vote from any electoral college of the national territory and by any suitor authorized in the register. This circumstance contravenes the elementary principles for which it was conceived, ignores the indigenous autonomy recognized by law and generates electoral intrusiveness, creating an important bias of representation in the model of political representation.

The reasons for this situation are analyzed and arguments are offered for the debate on this. The author proposes, in the case of the House of Representatives, to restrict said circumscription to the votes cast exclusively in the cabildos, officially recognized collective indigenous territories or, failing that, to those citizens who can demonstrate their indigenous condition by creating an indigenous electoral census. Such reforms would have positive side effects in the reduction of white and null votes at the national level.

## INTRODUCCIÓN

Los derechos indígenas en América Latina tomaron carta de naturaleza con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre *Derechos de los Pueblos*

*Indígenas y Tribales*, aprobado en 1989 y ratificado por Colombia en 1991, al igual que otros 21 países más, mayoritariamente del entorno latinoamericano.

De manera particular, el art. 5.1 del Convenio 169 de la OIT reconoce el derecho de los

pueblos indígenas a la participación política al disponer “que los gobiernos deberán estimular por todos los medios posibles la participación de las poblaciones indígenas en las instituciones electivas”; y en el art. 6.1 del mismo convenio señala “participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas” y a “conservar sus instituciones propias” (art. 8.2)<sup>2</sup>.

A ese hito le siguió la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* en el año 2007<sup>3</sup>, a partir de lo cual los derechos de las naciones y pueblos indígenas fueron reconocidos y garantizados a nivel nacional e internacional por instrumentos de derechos humanos.

Consiguientemente, las democracias de la región se han visto en el compromiso de materializar lo que a nivel de principios y en forma declarativa se había rubricado, implementando transformaciones jurídicas e institucionales de fondo para garantizar o tutelar el ejercicio de esos derechos ya reconocidos, especialmente, en aquellos países donde existían y se reconocía la existencia de minorías étnicas o pueblos indígenas.

Colombia fue partícipe de estas transformaciones, especialmente, a partir de la Asamblea Constituyente de 1991 que condujo a la Constitución Actual.

*En la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se rompieron muchos paradigmas de la sociedad colombiana en materia de participación política; uno de ellos fue el posibilitar a los indígenas una representación en dicho espacio de decisiones futuras... Su influencia fue notoria en tres aspectos que deben señalarse: 1. el ordenamiento territorial; 2. la apertura de espacios políticos y sociales de participación para los indígenas y los demás grupos étnicos, en especial, la circunscripción especial indígena para el Senado y la circunscripción especial para los grupos étnicos; 3. El reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de nuestro país y la garantía a derechos territoriales y culturales de los indígenas en la nueva Constitución<sup>4</sup>.*

La actual Carta Magna promulgada en 1991, en consonancia con estas transformaciones consagra los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito de sus territorios ancestrales que gozan de estatus especial de autonomía política y administrativa. Así, el artículo 7° promulga que:

*El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana<sup>5</sup>.*

Por su parte, el artículo 246 propugna que

*“Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccio-*

<sup>2</sup> Organización Internacional del Trabajo (1989). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales. Ginebra. Suiza

<sup>3</sup> Organización de las Naciones Unidas (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Nueva York. EE. UU.

<sup>4</sup> Londoño Toro, Beatriz (2002, febrero). La Constitución de 1991 y los indígenas. Nuevos espacios de participación política. *Revista Credencial Historia* 146, Bogotá.

<sup>5</sup> Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 7. 8° Ed. Legis.

nales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos”<sup>6</sup>.

En definitiva, la Constitución reconoce los derechos colectivos de los pueblos aborígenes a la supervivencia como grupo diferenciado, a la propiedad de sus tierras y territorio y a la disposición y administración de los recursos naturales que existen en ellos, a la autonomía y autogobierno y a identidad e integridad cultural, en el marco de los estándares internacionales de derechos humanos (Preámbulo, y arts. 1 y 2, 7, 8, 10, 63, 70, 329 y 330, entre otros).

Coherentemente con estos avances por la vía constitucional el Estado se dio a la tarea de identificar y caracterizar los pueblos indígenas en el país. Fruto de este esfuerzo continuo se han ido estableciendo censos y estudios generales que nos permiten estimar la existencia de 87 pueblos indígenas en Colombia plenamente identificados para un total aproximado de 1.392.623 indígenas, el equivalente al 3,4 por ciento de la población nacional, de acuerdo al DANE<sup>7</sup>. La mayoría de la población indígena colombiana se ubica en el área rural del país, en los resguardos indígenas legalmente constituidos, en tierras comunales o en territorios no delimitados legalmente<sup>8</sup>.

De acuerdo con el Censo Nacional del DANE de 2005 los indígenas tienen presencia en 33 departamentos y 228 municipios del país, y en 27 de esos departamentos han llegado a constituir un total de 710 resguardos titulados, que ocupan una extensión de aproximadamente 34 millones de hectáreas, el 29,8% del territorio nacional<sup>9</sup>.

## LA CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL INDÍGENA

El reconocimiento de la existencia de poblaciones indígenas obligó a los Estados a reflexionar y a diseñar políticas, estrategias y mecanismos para la protección y restitución de derechos estos grupos de ciudadanos o poblaciones normalmente minoritarias. Reconocer los derechos colectivos de estos ciudadanos y dotarles de un marco para la representación política desde un enfoque diferencial ha sido un factor común que ha comprometido a los distintos sistemas electorales de la región.

Dada la escasa visibilidad, empoderamiento como actores políticos diferenciados y acceso a derechos de representación en condiciones equidad en que se encuentran los pueblos indígenas, en el entorno latinoamericano se ha apostado mayoritariamente por la aplicación de políticas afirmativas en diferente grado y con diferentes enfoques y diseños. Sin embargo, pese a estas coincidencias, es llamativo constatar que la materialización de estas soluciones y respuestas que se han adoptado desde los diferentes

países en lo tocante al diseño electoral son, cuando menos, heterogéneas.

*En el plano de la legislación electoral, y con base en el reconocimiento de los derechos políticos de todos los ciudadanos, el establecimiento de formas especiales de representación política de minorías sociales ha llevado en América Latina a la creación de circunscripciones electorales especiales cuyo objetivo es asegurar un número determinado de candidaturas para ciertos grupos sociales, políticos y culturales, con el fin de promover la representación política de los mismos. Para ello, los miembros de esos grupos emiten su voto en las mencionadas circunscripciones especiales y las curules son atribuidas a los candidatos ganadores, con independencia de otras zonas electorales*<sup>10</sup>.

Los mecanismos de inclusión electoral cabe clasificarlos en varias categorías: países donde no existen políticas afirmativas electorales o de discriminación positiva de ningún tipo, como en Ecuador o en Brasil, o países, como Perú, en donde existen cuotas de representación política parlamentaria en las listas partidarias, aunque restringidas a los órganos electivos legislativos intermedios, como concejos municipales y departamentales.

El caso del Panamá es paradigmático ya que garantiza no solo autonomía política y administrativa indígena, sino que el diseño de la institucionalidad indígena goza de

pleno reconocimiento e inserción en una arquitectura institucional del Estado única, común y no paralela. Como consecuencia, el régimen electoral establece mecanismos cuantitativos de sobrerrepresentación en determinadas circunscripciones, sin que ello suponga alterar cualitativamente el diseño del modelo global que se mantiene homogéneo a nivel nacional.

Puede decirse que los únicos países del entorno próximo colombiano que cuentan con algún tipo de circunscripción especial de tipo étnico para garantizar cuotas de representación política que alcancen a organismos legislativos de nivel nacional son Colombia y Venezuela. Valga aclarar que algunas similitudes y coincidencias pueden ser consideradas puramente circunstanciales en la medida que las condiciones que han generado este diseño institucional son diferentes y porque posiblemente conducen a resultados dispares.

*“En Colombia la creación de circunscripciones electorales especiales es el fruto de un proceso constituyente que culminó con la promulgación de una nueva Constitución Política que estableció un tratamiento diferencial a las comunidades indígenas y afrodescendientes al crear mecanismos de discriminación positiva que ató a consulta previa en caso de modificación. Tal como lo ratificó la Corte Constitucional en su Sentencia C-702/10, “Los objetivos perseguidos con la circunscripción especial de minorías étnicas fueron los de mejorar la representatividad del Congreso de la*

6 Const., 1991, art. 246.

7 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2007), *Colombia, una nación multicultural, su diversidad étnica*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) Colombia. Bogotá en: [http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia\\_nacion.pdf](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf), consulta junio de 2018. Los Pueblos Indígenas de Colombia en el Lumbal del Nuevo Milenio. DNP.

8 Ídem.

9 Ídem.

10 Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

*República y reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, siendo justamente la circunscripción especial de las comunidades étnicas el mecanismo por excelencia para hacer realidad este doble propósito, al igual que ampliar los espacios de representación. De ahí que toda modificación que a dicha circunscripción se introduzca afecta en forma directa el derecho de las comunidades étnicas a elegir representantes para tal circunscripción especial consagrada a su favor por el constituyente de 1991, incidiendo en el derecho a la identidad cultural en el contexto de la participación política y debe ser sometida a consulta previa de las comunidades concernidas”<sup>11</sup>.*

La Constitución, de forma coherente con esta expresión de derecho especial, establece la *Circunscripción Especial Indígena* (CEI) como una forma de traducir estos derechos elementales, en derechos políticos.

*“El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas”<sup>12</sup>.*

Por su parte, el Acto Legislativo 02 de 2015 modificó el artículo 176 de la Constitución Política para el caso de la representación

indígena en la Cámara de Representantes disponiendo lo siguiente:

*“Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional”<sup>13</sup>.*

## CARACTERÍSTICAS

Oficialmente se contabilizan 872 resguardos indígenas diseminados en 30 de los departamentos del país. Es evidente que la dispersión y atomización de las poblaciones indígenas en Colombia supone una gran dificultad a la hora de establecer una CEI nacional o varias de rango territorial intermedio (departamental), por más que existan factores comunes a todas estas comunidades como predominancia demográfica indígena, presencia de tierras comunales y vigencia de usos y costumbres autóctonos.

Debido a que los límites de estos territorios autónomos indígenas con características comunes no están concentrados, no coinciden con una única unidad territorial en el ordenamiento político-administrativo actual del Estado, ni con una sola zona electoral vigente establecida en la DIVIPOL;

por ello, finalmente se ha descartado establecer políticas afirmativas electorales vinculadas a los resguardos que, sin embargo, a otros efectos, son considerados como territorios indígenas por definición. Cabe entender que, en su lugar, ante un desafío de esa magnitud se haya optado por diseñar una única circunscripción especial indígena de ámbito nacional.

Sin embargo, el concepto de circunscripción está plenamente ligado al de territorios, límites y derechos. La manera de delimitar los territorios por parte del Estado y el ente electoral genera consecuencias en el ejercicio de los derechos, especialmente, cuando esos límites son fijados de forma convencional o arbitraria.

*“El concepto de circunscripción se refiere a la división de un territorio para efectos de concretar derechos, adelantar funciones y competencias. De hecho, la circunscripción electoral es aquel territorio en donde debe realizarse una elección, por lo que delimita, desde el punto de vista territorial, las localidades donde pueden sufragar válidamente los ciudadanos. Así, al tenor de lo dispuesto en el artículo 176 de la Constitución los Representantes a la Cámara se eligen en circunscripciones territoriales y especiales. Dentro de estas últimas se encuentran las que establece la ley para asegurar la representación “de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior”<sup>14</sup>.*

Puede entenderse que la CEI es especial por la excepcionalidad de sus propósitos: a) Reserva de curules para garantizar la participación política de un grupo minoritario vulnerable y subrepresentado; b) Por la excepcionalidad en la definición del umbral electoral para la consecución de esas mismas curules; c) Por la excepcionalidad del ámbito de elección, que no es departamental ni corresponde a subdivisión territorial específica alguna sino que atañe a todo el territorio nacional.

Además de estas excepciones, la circunscripción electoral indígena colombiana es “especial” en la medida que establece requisitos concretos en cuanto a las condiciones que debe cumplir el candidato que aspira a ser representante parlamentario en la misma, pero es general, en cuanto a los representados. La Constitución dispone el artículo 171 lo siguiente:

*“Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno”<sup>15</sup>.*

Sin embargo, ni la Constitución ni el Código Electoral exigen requisito alguno para ser elector de esta circunscripción especial, más allá de los que define la ley a nivel ge-

11 CEDAE. Representación, participación y curules especiales de minorías étnicas. Recuperado de: [https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Representacion\\_Politica\\_de\\_las\\_minorias\\_en\\_Colombia\\_UR.pdf](https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Representacion_Politica_de_las_minorias_en_Colombia_UR.pdf)

12 Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 171 [Título II]. 8o Ed. Legis.

13 Const., 1991, art. 176

14 Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta. Sentencia del 24 de octubre de 2002. Expediente 2904.

15 Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 171 [Título II]. 8o Ed. Legis.

neral. Eso supone que es potestativo de cualquier sufragante habilitado en el padrón electoral nacional ejercer su voto por una lista de la CEI, independientemente de su lugar de empadronamiento, condición cultural, origen étnico, residencia o nacimiento.

Esto significa que, en la práctica, no guardan relación los límites físicos de dicha circunscripción con los de los territorios específicos a los que pertenecen la mayoría de sus potenciales votantes: los indígenas. A nivel registral tampoco existe un censo electoral indígena distinto e independiente de aquel que incluye a la totalidad de los sufragantes que viven en el territorio nacional.

Es evidente que la configuración actual de la CEI aparentemente tiene la virtud de la simplicidad ya que evita afrontar algunas de las dificultades descritas relacionadas con la delimitación territorial indígena o la creación de un censo *ad hoc*; sin embargo, crea importantes sesgos de representación, esto es: Las decisiones y voluntad política de 933.800 personas identificadas como habitantes de resguardos podría ser definida virtualmente por una parte indeterminada de los más de 36 millones de potenciales votantes colombianos inscritos en el censo, con quien la minoría indígena no necesariamente comparte preferencias ni prioridades políticas, además de no compartir ni su cosmovisión ni su territorio.

Así pues, puede decirse que este modelo de representación es “especial” por una sola vía: la del representante, pero con-

vencional por la del representado. Es cierto que caben diferentes interpretaciones al respecto de la conveniencia o no de la configuración de la CEI y, en concreto, a la particularidad que faculta al sufragante, de cualquier condición y procedencia, inscrito en el censo nacional, a emitir su voto por un candidato indígena. De acuerdo con las diversas opiniones, el actual diseño, con sus vacíos y distorsiones, presentaría algunas ventajas, por ejemplo, aumentar el potencial de votos en la circunscripción y con ello, reforzar la legitimación de los representantes electos en la misma.

*“Es innegable que los votos de sus movimientos no solo corresponden a indígenas y que en gran medida el voto de opinión de los colombianos se inclina hacia estas nuevas causas que ofrecen alternativas diferentes y candidatos que los ciudadanos perciben como más honestos”<sup>16</sup>.*

Sin entrar a debatir el argumento, baste remontarse a los antecedentes electorales recientes para recordar que la elección legislativa del 2002 resultó controversial porque, en virtud de una sentencia de la Corte Constitucional, los electores del territorio nacional tuvieron la opción de votar para elegir al representante de los colombianos en la circunscripción exterior, lo que provocó que solo tres mil de los más de nueve mil votos que recibió el candidato elegido fueran emitidos por colombianos en el extranjero.

<sup>16</sup> Londoño Toro, Beatriz (2002, febrero). La Constitución de 1991 y los indígenas. Nuevos espacios de participación política. *Revista Credencial Historia*, N° 146, Bogotá.

Para evitar que esta situación se repitiera, en el año 2005 el Congreso de la República, mediante los Actos Legislativos 02 y 03, reordenó la Circunscripción Especial, quedando dividida en *especial* e *internacional*, siendo esta última la que aplicó en adelante para los ciudadanos colombianos residentes en el exterior, mientras que la especial se destinó para los grupos étnicos y minorías políticas. Lo realmente interesante para la materia de nuestro análisis es que en aquella ocasión se reglamentaron otros aspectos que no habían quedado claros en la Constitución ni en la Ley 649 de 2001, entre los que se cuenta el lugar desde dónde se podría emitir el voto para la circunscripción internacional, aspecto que quedó tajantemente explicitado en el artículo 176 modificado:

*“Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá a un representante a la Cámara. En ella, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior”<sup>17</sup>.*

El nuevo decreto se aplicó en las elecciones legislativas de 2006, en las que solo los votos emitidos por los colombianos en el exterior sirvieron para elegir a su representante.

A partir de este caso y aplicando una analogía elemental, lo que no pareció válido ni legítimo para la Circunscripción Internacional en el año 2006, no debería serlo tampoco

<sup>17</sup> Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 176 modificado. 80 Ed. Legis.

para la Circunscripción Especial Indígena hoy, esto es: el voto facultativo de la totalidad del conjunto de votantes en la definición de las autoridades de un subconjunto independiente con características propias y específicas (“especial”).

Sin embargo, el verdadero argumento que juega en favor del mantenimiento del *status quo* actual de la CEI es aquel que pretende que el subconjunto de potenciales sufragantes autoidentificados como indígenas que serían afectados a la CEI no puede reducirse a los habitantes de los resguardos y tierras comunales, ya que encontramos indígenas diseminados en todo el país y electoralmente domiciliados por buena parte de territorio nacional colombiano.

*“La información suministrada por el DANE, derivada del Censo General 2005, presenta una población indígena total para Colombia de 1.378.884 personas y una población indígena asentada en resguardos de 933.800 personas que incluye resguardos contemporáneos y los históricos de origen colonial y republicano. De acuerdo con esta información institucional en Colombia existen 445.084 indígenas que no poseen un territorio colectivo reconocido que representa el 27% de la población indígena nacional”<sup>18</sup>.*

Bajo esta lógica, la aplicación de un enfoque territorial a la CEI sería necesariamente reductivo y excluyente con los miles de

<sup>18</sup> Organización Nacional Indígena de Colombia (2018). Noticias. “Pueblos Indígenas” Disponible en línea <http://www.onic.org.co/noticias/2-sin-categoria/1038-pueblos-indigenas>

ciudadanos culturalmente indígenas desplazados, desarraigados o asimilados con voluntad de voto y sentido de pertenencia.

Aplicando un razonamiento análogo, dado que, por ejemplo, existen miles de antioqueños domiciliados y censados fuera de Antioquia, sería imposible crear una circunscripción territorial para tal departamento ya que la misma debería incluir el territorio colombiano de manera íntegra donde residen de forma dispersa parte del conjunto de sufragantes antioqueños.

Sin embargo, Antioquia cuenta hoy con una circunscripción territorial propia y tiene derecho a desarrollar políticas con sentido de pertenencia cultural, histórica y territorial de manera diferencial al resto de los departamentos dentro del marco de la legalidad. No sería concebible que votantes censados en otros departamentos, fueran antioqueños o no, pudieran ejercer su voto para candidatos de tal circunscripción territorial, sesgando la elección de las autoridades propias e ingiriéndose en la definición de la agenda política de desarrollo local de una región donde no residen.

Es obvio que extender a la totalidad de la Cámara esta lógica territorial que hoy se aplica de manera discrecional a la elección de autoridades de la CEI, nos conduciría indefectiblemente a reducir al absurdo el argumento. Es evidente, igualmente, que el censo y la DIVIPOL electoral no se conforman por motivos biográficos, simbólicos ni sentimentales, sino por procesos técnicos y hechos objetivos: ejercer el derecho al voto en una circunscripción territorial concreta requiere

estar censado en esa misma zona electoral y residir en ella, independientemente de si uno es oriundo o no de ese territorio.

Una vez más, cabría recordar, por una parte, que la Cámara de Representantes es una corporación que se elige con marcado sentido territorial restrictivo y que ninguna excepción debería vulnerar este principio en común. Por otra parte, que el derecho de sufragio no es absoluto sino condicionado a factores técnicos, censales y territoriales que el sufragante debe cumplir sin excepción: no estar censado en un resguardo o territorio colectivo debería ser un impedimento para ejercer el voto si la circunscripción indígena fuera territorial en lugar de “especial”, pero no lo es. Vale la pena entrar a analizar las posibles causas de esta excepción.

## IDENTIDAD INDÍGENA, TIERRA Y TERRITORIO

Como se ha adelantado, en Colombia existen indígenas que no poseen territorio colectivo alguno reconocido por el Estado. El DANE señala que en las cabeceras municipales de los pequeños municipios y en las grandes ciudades del país reside una minoría de indígenas que ha ido creciendo como consecuencia del proceso migratorio acelerado hacia las zonas urbanas. Entre las principales razones de este fenómeno están los cambios culturales, el agotamiento de las tierras de los resguardos y por el desplazamiento forzado.

Deben entenderse las condiciones dispares en que se encuentran estas comunidades

de individuos indígenas en el país en cuanto al desarrollo de autoidentidad, su relación con la tierra y el territorio y los niveles de asimilación o integración a la cultura dominante. En función de estas variables y de muchas otras de carácter social, política y económica, la configuración del sujeto político indígena diverge. Evidentemente, sus aspiraciones y expectativas frente al sistema de representación político, también varían. Estos serían algunos de los arquetipos de clasificación más generales:

- Indígenas que viven en territorios comunales aún no reconocidos por el Estado con un fuerte sentido de identidad y pertenencia a su cultura originaria que aspiran, por encima de todo, a la titulación de sus tierras y al reconocimiento de la autonomía territorial, política y administrativa como forma de preservar sus señas de identidad. Para estas personas, el autogobierno sería la clave de su definición como sujetos políticos.
- Aquellos ciudadanos indígenas que pueden no compartir la visión ortodoxa o dominante en las comunidades y, en su lugar, demandan alternativas políticas transversales basadas en un discurso propio, un programa alejado de la tradición y enfocado a la atención prioritaria de las necesidades indígenas comunes a las de cualquier otro ciudadano en un contexto de modernidad y mestizaje.
- Por último, aquellos candidatos que autoidentificados como indígenas no pretenden siquiera representar la causa co-

mún de los pueblos originarios sino tan solo hacer uso a título individual de los espacios parlamentarios que les concede la ley electoral para ejercer su derecho de hacer política como cualquier otro ciudadano, sin discriminación y sin ninguna clase de sesgo étnico ni programático predeterminado.

Es evidente que la existencia de este contingente heterogéneo aunque autoidentificado como indígena y la necesidad de preservar sus derechos políticos bajo principios de equidad es la base sobre la que se sustenta y justifica la actual definición de la CEI de carácter territorial nacional. Sin embargo, a continuación trataremos de demostrar que de acuerdo con la jurisprudencia emanada de la Corte Constitucional y a los principios filosóficos y políticos que la inspiran, los indígenas fuera de los territorios autónomos y las tierras comunales, quedarían fuera de la jurisdicción especial y del fuero indígena y pasarían a ser ciudadanos del común ante la ley y el Estado,

Establecer una CEI requiere necesariamente definir transversalmente las señas de identidad de lo indígena y su delimitación como grupo objetivo al que restituir derechos de acceso en condiciones de equidad. No se trata de incurrir en el terreno pantanoso de lo meramente especulativo sino de analizar de qué manera el Estado colombiano reconoce en los hechos y en el derecho la pluralidad étnica y multicultural.

En la obra *Identidad indígena y derecho estatal en Colombia*, Libardo José Ariza interpreta y caracteriza cómo se construye la

filosofía política del Estado colombiano en torno a lo indígena a partir de la doctrina jurídica que inspira las sentencias que la Corte Constitucional adopta:

*“Los privilegios indígenas constitucionales entran en funcionamiento solo cuando las personas que los reclaman pueden demostrar que son indígenas, esto es, cuando pueden vincular su identidad actual con un referente histórico, con un pasado y un territorio que han logrado mantener. Aunque lo anterior parece una obviedad tiene profundas implicaciones”.*

*“Esto se puede observar con claridad en la sentencia en que estableció las condiciones para que una persona que reclama ser indígena pueda ser exenta del servicio militar obligatorio. El artículo 27 de la Ley 48 de 1993 exige a los indígenas ‘que residan en su territorio y conserven su integridad cultural social y económica’ de prestar el servicio militar. La Corte declaró la constitucionalidad de la norma aduciendo que la medida busca preservar la existencia e identidad de las comunidades indígenas. Lo más significativo de la decisión es que señala que no se protege al indígena en cuanto individuo, sino en tanto se encuentra ubicado en un contexto territorial y temporal determinado, dado que ‘el mensaje final de la norma es un estímulo para que el indígena continúe perpetuando su especie y su cultura. Esto explica la doble exigencia establecida por la ley para eximir del servicio militar puesto que la finalidad*

*de la misma es la de proteger al grupo indígena como tal, y por ende proteger a los indígenas que vivan con los indígenas y como los indígenas’.*

*“Por eso la Corte no vacila en asegurar que ‘los indígenas que vivan con el resto de la población colombiana o con los mismos hábitos que esta, no están exentos del servicio. Ellos están sometidos al régimen general de la Constitución y la ley’”<sup>19</sup>.*

La línea doctrinal de la Corte puede ser más o menos discutible desde el punto de vista filosófico, ético y antropológico, pero en todo caso, la jurisprudencia de carácter constitucional debe ser fuente de referencia a la hora de definir cómo materializar los derechos de los indígenas en todos los ámbitos, incluyendo los derechos políticos o de representación.

Es evidente que el concepto de territorio es un eje insoslayable de la doctrina jurídica de la Corte Constitucional en relación con lo indígena, de la misma manera que lo es en la cosmovisión de los pueblos indígenas. A partir de esta coincidencia debe definirse y anclarse el concepto de *Circunscripción Electoral Indígena* y plasmarse de forma coherente en un diseño electoral inspirado en principios de multiculturalidad y compatible con la arquitectura institucional en común.

Para los habitantes de los resguardos la identidad indígena es inherente e indisocia-

ble del concepto de tierra y territorio, este último, entendido como materialización de la cosmovisión y expresión cultural, simbólica y espiritual de la comunidad en la naturaleza. Este factor es de máxima relevancia, más aun considerando que de los 114 millones de hectáreas rurales que hay en el país, se estima que 31,6 millones (27,6% del total) forman parte de los resguardos indígenas.

La Corte Constitucional y, a través de ella, el Estado colombiano han dado sobradas muestras de reconocer la importancia de lo territorial como inherente a la identidad indígena y al ejercicio de derechos especiales.

*“Por ello cuando abandonan el espacio simbólico del territorio indígena, abandonan al mismo tiempo gran parte de su identidad y sus privilegios”<sup>20</sup>.*

Es imperativo reflexionar sobre la configuración que tiene hoy en día la CEI y si esta es coherente con el reconocimiento que hace la Constitución de los derechos de los indígenas en su interpretación amplia y con implicaciones necesariamente territoriales, además debe evaluarse si la misma da respuesta de forma diferencial a las necesidades, aspiraciones y demandas que los habitantes de los resguardos indígenas mantienen.

En definitiva, puede adelantarse que no basta con que un modelo electoral disponga cuotas para respaldar principios declarativos y satisfaga aspiraciones simbólicas de la nación multicultural, debe ser además de

pertinente, coherente con el sistema legal y político al que pertenece y por más excepcional o especial que sea.

## COMUNIDAD Y CENSO ELECTORAL INDÍGENA

Ya se ha mencionado a necesidad de huir de los enfoques reduccionistas que tienden a considerar a los pueblos indígenas como un todo homogéneo. Igualmente, es necesario distinguir entre los diferentes patrones de ocupación de la tierra y el sentido de construcción simbólica y colectiva de territorialidad:

*“el territorio no es, sin embargo, un espacio homogéneo; debemos entender que el territorio es diverso y complejo ya que cada pueblo indígena lo reconoce y experimenta de acuerdo con sus particularidades culturales e históricas. De acuerdo con lo anterior, es importante comprender que dentro de los pueblos indígenas hay diversas formas de territorialidad que tienen que ver, por un lado, con sus propias características geográficas, históricas, demográficas, culturales y organizativas. En este caso, se pueden observar dos grandes diferencias que en modo alguno serán absolutas: en primer lugar, las correspondientes a los pueblos que son nómadas o seminómadas, que habitan territorios más extensos y tienen un tipo de organización familiar extensa o tribal. De acuerdo con lo anterior, se puede observar que en Colombia se encuentran algunos pueblos indígenas con un*

<sup>19</sup> Ariza, Libardo José (2004). *Identidad indígena y derecho estatal en Colombia. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*. Bilbao: Universidad de Deusto.

<sup>20</sup> Ídem.

patrón de ocupación disperso, en varios municipios y departamentos, como los Nükâk, Jiw, Sikuani, Muinane, Cubeo y Bora, entre otros; otros pueblos que, aunque concentrados en un territorio delimitado, son minoritarios poblacionalmente como los Emberá chamí, los Emberá katío y los Emberá wounaan, para citar algunos casos. Algunos otros son mayoría en los municipios o departamentos donde se encuentran, como por ejemplo los Nasa, los Wayuu y los Awá; y también están los pueblos indígenas que habitan en territorios fronterizos y se caracterizan por ser binacionales, como los Wayuu, los Guna-Dule, los Tukano y los Awá, entre otros”<sup>21</sup>.

Es evidente que la DIVIPOL difícilmente alcanzará a reconocer o crear circunscripciones electorales indígenas bajo criterios exclusivamente territoriales en las zonas extensas donde los indígenas se hallen dispersos y donde también habiten entremezclados campesinos, colonos, o ciudadanos, al contrario del caso de los resguardos. En tales condiciones, será necesario distinguir ciudadanos indígenas del resto de la población que habita el territorio a través de un censo de población que establezca criterios de identidad cultural partiendo del autorreconocimiento de sus habitantes.

Debe considerarse que los sujetos de derecho son las personas, no los territorios, motivo por el cual la tarea no es solamente de

terminar las señas de la identidad indígenas e identificar sus tierras y territorios, sino también registrar con sentido de pertenencia dentro de los límites de los mismos a los miembros de las comunidades indígenas a través del registro civil, como paso previo a la generación de un censo electoral o, a ser posible, la creación de un censo específico indígena. El censo electoral indígena que es el la llave para el ejercicio de derechos políticos y electorales bajo criterios de equidad y apropiación cultural.

*“Igualmente, en aras de iniciar acciones afirmativas para concretar el principio séptimo constitucional resulta imperativo reglamentar la incorporación de la etnia o pueblo indígena en todos los documentos de registro e identificación. Esto implica el rediseño de las cédulas y tarjetas de identidad que se expidan para los miembros de los pueblos indígenas, lo cual sugiere que cada individuo tenga la posibilidad de registrar su identidad como miembro de un pueblo indígena ante el Estado y ante el resto de la sociedad, usando nombres y apellidos tradicionales en idiomas propios o, como cualquier otro ciudadano decidir cuál es el nombre que quiere registrar sin que eso altere la pertenencia a un pueblo indígena en contra de su voluntad”<sup>22</sup>.*

En Colombia, sin embargo no existe un registro civil ni un censo electoral que especifique la condición cultural del ciudadano como un rasgo clave de su autoidentidad.

La falta de un censo poblacional y un censo electoral indígena dejan a la CEI sin referentes claros sobre su potencial electoral y menos aún, establecer algún tipo de indicadores sobre la participación política de los indígenas.

*¿Cómo este vacío legal respecto a la autonomía territorial de los pueblos indígenas está afectando el ejercicio de sus derechos? La falta de reglamentación estatal sobre los territorios indígenas afecta el acceso a derechos básicos como salud y educación, así como a libertades civiles y políticas en lo que se refiere al vínculo territorial, que se ve reflejado en la falta de un censo electoral o desconocimiento del estatus político-administrativo de los resguardos dentro del esquema de ordenamiento territorial nacional<sup>23</sup>.*

La existencia de un censo y de un padrón electoral indígena es fundamental para articular el sentido de territorialidad de manera diferenciada, además de viabilizar técnicamente la posibilidad de restringir el derecho de sufragio en la CEI a aquellos electores reconocidos por el Estado previamente como indígenas. Esta importante falencia desnuda o ahonda una serie de brechas que hacen particularmente complejo y gravoso este ejercicio de participación política para las comunidades indígenas.

A modo de colofón, en lugar de pensar que el CEI carece de fundamento filosófico y sustento antropológico más allá de

una simple declaración de intenciones de equidad y la concesión de una cuota parlamentaria sin mayor sentido estratégico, puede concederse el beneficio de la duda y suponer que la actual configuración de la CEI se inspira en la concepción laxa de la condición indígena que ha ido tomando fuerza en los últimos tiempos: para algunas escuelas, la identidad indígena sería fundamentalmente una cuestión subjetiva de autopercepción. Desde ese punto de vista, podría votar en la CEI cualquier ciudadano censado que se autoidentifique como tal y no sería materia del Estado ni de la Registraduría ingerirse en tal decisión ni exigir mayores garantías al tratarse de una manifestación de la voluntad individual y autónoma.

Sin embargo, incluso para esta corriente de pensamiento es indisoluble el sentido de autopercepción del individuo del de pertenencia a un colectivo como depositario del sustrato cultural y fuente de referentes identitarios. Libardo José Ariza explica esta transformación del canon:

*“De esta forma, la combinación entre los elementos subjetivos objetivos que constituyen la identidad indígena se mantiene, lo que cambia es el contenido del componente subjetivo, la raza por el sentimiento. De manera invariable, la comunidad indígena, en sentido objetivo, permanece como un referente indispensable e ineludible para cualquier reclamo de identidad”.*

*“En todo caso, la autoidentificación no es un asunto exclusivamente individual como podría pensarse. Dado que resul-*

21 Gamba, A.; Gracia H., L.; Lesmes, S.; Pineda, A. y Rojas, Y. (2017). *Derechos de personalidad jurídica y participación política de los pueblos indígenas en Colombia*. 1. ed. Bogotá: Kimpres S.A.S., v. 100. 228 p.

22 Ídem.

23 Ídem.



*ta difícil aceptar que una persona sea indígena sólo porque lo manifieste de manera individual, se exige que pueda ligar este reclamo con un grupo, común referente objetivo. Así, no basta con que la persona se autodefine individualmente como indígena; debe respaldar tal autoidentificación en la ineludible existencia objetiva de la comunidad”<sup>24</sup>.*

Así pues, incluso para legitimar el mantenimiento del actual sistema de elección de autoridades indígenas en la CEI sería inevitable contar con un censo de poblaciones indígenas que certifique la pertenencia de un individuo a una comunidad concreta y lo habilite como sufragante en dicha circunscripción.

## PROPUESTAS

De acuerdo con los argumentos expuestos y a modo de corolario, se propone que las dos curules de la CEI que se asignan en la Cámara se reserven, exclusivamente, a indígenas habitantes de los resguardos y tierras colectivas reconocidos por ley en el país que se encuentren allí censados, sin desmedro de los derechos de aquellos otros que viven en otros lugares. Es importante aclarar que esta fórmula debería acotarse a la Cámara de Representantes exclusivamente, que es aquella corporación que está definida por criterios eminentemente territoriales.

Esta transformación debería ir de la mano de mantener las actuales excepciones que se contemplan en la CEI al respecto del umbral a superar para obtener curul, fijado actualmente para los partidos políticos ordinarios en el 3% del padrón electoral y estimado en unos 40.000 votos. Igualmente, deberían mantenerse los requisitos de acceso a la CEI por parte de los candidatos e incluso endurecerse con la exigencia de ser residente y/o estar empadronado en alguno de los resguardos indígenas.

En cuanto a las poblaciones y ciudadanos autoidentificados como indígenas que se encuentran apartados de los resguardos y del fuero indígena, el Estado debe facilitar que estos ciudadanos cuenten con las mismas oportunidades, derechos y libertades que cualquier otro colombiano y evitar así su marginación por motivos raciales o culturales. Sería deseable mantener la cuota de representación en el Senado para estos indígenas, ya que se trata de personas especialmente vulnerables y en riesgo de exclusión por motivos de desplazamiento forzado, pobreza, discriminación y que por tanto necesitan políticas afirmativas.

En el caso del Senado, se presenta un abanico de alternativas: existe la posibilidad de crear una lista especial indígena, en lugar de la circunscripción especial actual, siguiendo la tesis de Yan Basset<sup>25</sup>. También existe la posibilidad de sustituir el sistema de CEI del Senado por un sistema de cuotas indígenas por lista partidaria, similar a

la que ya se aplica para impulsar la equidad de género, pero en una proporción diferente.

Este sistema cuenta con la ventaja de que la aplicación de este modelo ya es conocido por el Sistema Electoral Colombiano, y además cuenta con referentes acreditados como el peruano, que aplica este tipo de cuotas para las corporaciones municipales.

Es cierto que esta alternativa generaría la dispersión del voto, por el contrario, evitaría tomar de manera reduccionista lo indígena como un todo homogéneo y asimilable en una sola lista partidaria. Además, facilitaría la sensibilización de los principales partidos y campañas e inclusión en los mismos de candidatos, programas y lineamientos políticos de carácter indígena.

Adicionalmente, recordar que la materialización de los cambios supondría además la distribución y utilización selectiva de tarjetas electorales especiales para el uso exclusivo de los sufragantes empadronados en resguardos indígenas. Este mecanismo aparejaría notables ventajas colaterales a nivel nacional, como la reducción del universo de puestos de votación ya que se emplearía el actual tarjetón a un aproximado del 3% del país y con ello, la reducción significativa del margen de error nacional por motivos de una errónea interpretación del menú electoral.

Este esquema contribuiría con la reducción de la cantidad de errores y proporción de votos blancos a nivel nacional por la simplificación de las tarjetas en el resto del país, facilita, además, la posibilidad de adoptar

otras reformas complementarias de menor calado pero de gran utilidad en favor sencillez y la claridad.

En este caso, solo sería necesario elaborar tarjetas complementarias en un mínimo porcentaje de los puestos electorales del país correspondiente a la circunscripción indígena, minimizando así el coste económico extra y la racionalización de la fabricación de material electoral complementario.

## DEBATES Y DISCUSIONES

La mayoría de los análisis teóricos y debates de especialistas al respecto del actual diseño de la CEI adoptan una postura eminentemente pragmática, la cual consiste en el análisis y la evaluación de resultados en términos de logros electorales, de cuotas de representación y otros aspectos técnicos y estadísticos.

Sin embargo, la idoneidad de la actual fórmula de CEI de ámbito nacional no solo debe analizarse en clave electoral sino también de acuerdo con la consistencia de sus postulados teóricos y la coherencia de sus principios con la filosofía política y el marco del derecho constitucional colombiano. Además, el postulado o axioma sobre el que se sustenta el actual diseño de la CEI paradójicamente no es tanto de naturaleza electoral o técnica, sino sobre todo de carácter filosófico o antropológico: la definición de lo indígena y la caracterización de su identidad. Este aspecto es el que ha sido sistemáticamente obviado en el debate académico.

<sup>24</sup> Ariza, Libardo José (2004). Identidad indígena y derecho estatal en Colombia. *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*. Bilbao: Universidad de Deusto.

<sup>25</sup> Basset, Y. (2011). Las circunscripciones especiales: ¿Unas instituciones obsoletas? *Análisis Político. Anal. Político*, vol. 24 (72): 43-59

Sin perjuicio de las cuestiones de principios y derechos políticos, toda modificación en la arquitectura electoral genera impactos colaterales y consecuencias a veces impredecibles que serían necesario explorar con más detenimiento, evaluar cómo acaban afectando al ecosistema partidario y qué clase transformaciones se generan en torno a la representación indígena.

Es posible incluso que las transformaciones aquí propuestas provoquen que los actores políticos se reacomoden de forma estratégica para aprovechar las ventanas de oportunidad y vacíos de las nuevas reglas del juego, cómo ha quedado demostrado en todas las reformas políticas realizadas en el país.

No es materia de este artículo hacer una prospectiva o pronóstico de dinámicas políticas evolutivas o reactivas a partir de las reformas propuestas; sin embargo, vale la pena adelantar algunos de temas y argumentos que serían objeto de debate.

Algunas voces autorizadas sostienen que por más lógico que resulte, a priori, el argumento de dotar de naturaleza territorial restrictiva a la CEI acabaría deviniendo en resultados contraproducentes al generarse sesgos de representación: los resguardos indígenas más densamente poblados serían los que tendrían ventaja a la hora de ocupar los cargos de representación, que al día de hoy, son escasamente dos para la Cámara. También olvidan quienes mantienen esta clase de objeciones, que ese mismo argumento podría ser fácilmente extrapolado al modelo de representación de la Cir-

cunscripción Especial de Colombianos en el Exterior, donde existen países con mucho mayor peso electoral en términos de potencial de sufragantes (EE. UU., Venezuela, España o Italia) que otros, y siendo así, eso no es impedimento para que se asignen las curules de forma proporcional sin mayores cuestionamientos.

Por último, merece la pena traer a colación la preocupación que podría genera a algunos especialistas las desventajas comparativas que sufrirían aquellos pueblos y colectivos indígenas que, siendo poseedores de tierras colectivas o comunales, no cuentan con altos grados de cohesión y organización, como es el caso mayormente de las minorías étnicas que habitan los llamados “nuevos departamentos” de la región amazónica. Es evidente que el derecho a la representación política es tan inalienable como indelegable es la obligación de organizarse para ejercerlo.

Además, al respecto de la preocupación por aquellos indígenas colombianos diseminados por todo el país que no se mantienen en sus territorios históricos cabe reiterar, una vez más, el enfoque que la Corte Constitucional propugna en la materia:

*“Los privilegios indígenas constitucionales entran en funcionamiento sólo cuando las personas que los reclaman pueden demostrar que son indígenas, esto es, cuando pueden vincular su identidad actual con un referente histórico, con un pasado y un territorio que han logrado mantener”<sup>26</sup>.*

26 Ariza, Libardo José (2004). Identidad indígena y derecho estatal en Colombia. Cuadernos Deusto de Derechos Hum-

Por último, cabe recordar que para la representación de los colectivos diseminados por toda la geografía nacional, sin adscripción a un territorio específico e impulsores de causas y programas transversales, es el Senado, esta corporación cuenta con las condiciones idóneas para ello, y no la Cámara de Representantes, de marcado carácter territorial.

## CONCLUSIONES

La Circunscripción Especial Indígena (CEI) es un mecanismo de discriminación positiva electoral diseñado en atención a la necesidad de garantizar el derecho de representación política de las minorías indígenas. Este diseño, en la práctica, reserva una cuota de representación, lo cual es un requisito necesario pero no suficiente para la restitución de los derechos de minorías tradicionalmente subrepresentadas.

El diseño del mecanismo de representación, su aplicación e inserción en el conjunto del sistema electoral son tan importantes como la existencia de la cuota misma. Reservar un espacio en el parlamento bien puede hacerse mediante la fórmula de Circunscripción Especial o de otras muchas pero en cualquier caso debe hacerse evitando tomar la realidad indígena como un todo homogéneo, reduccionista y sin matices, y sobre todo, al margen de una reflexión jurídica y antropológica que ayude a caracterizar quién es el verdadero sujeto de derechos especiales.

nos. Bilbao: Universidad de Deusto.

Para ello, deben reconocerse algunos de los referentes y señas de identidad indígenas a la hora de diseñar una arquitectura electoral específica: una de ellas, es el carácter indisoluble del concepto de tierra y territorio en la cosmovisión de los pueblos indígenas y trasladarla a un modelo electoral de forma coherente.

Además, debe restituirse de principio de representación basado el vínculo de necesidad entre el representante y representado



sobre un común denominador: la condición indígena evitándose así la intromisión de otros sufragantes con intereses subalternos o votantes con necesidades, aspiraciones y demandas divergentes a los de las poblaciones minoritarias subrepresentadas.

Consecuentemente, se propone una reforma de la Cámara de Representantes que acote el ejercicio del voto en la Circunscripción Especial Indígena exclusiva y específicamente a los habitantes de tierras comunales tradicionales y resguardos indígenas y se acote el derecho a elegir y ser elegido en dicha circunscripción a aquellas personas que autorreconocidas como indígenas, residan o mantengan allí su domicilio electoral.

En cuanto al Senado, en Colombia el Código Electoral reconoce una curul en la CEI, además de las dos en la Cámara. De la misma manera que se propone que para la distribución de las curules de la Cámara se pondere de forma especial criterios territoriales, ya sea el caso de grupos minoritarios o mayorías, sugerimos que se dote de otra lógica a la representación indígena en el Senado, donde deben primar factores programáticos transversales y comunes a todo el país. Para esta corporación pueden aplicarse criterios de pertenencia a poblaciones autoidentificadas para ejercer el voto, para lo cual es imprescindible la elaboración de un padrón electoral indígena.

Además, por detrás de las cuestiones importantes relacionadas con los principios electorales y derechos políticos, hay cuestiones urgentes que deben ser tratadas

igualmente. La anomalía que ha supuesto la reciente “victoria” del voto en blanco en las CEI pone en crisis el modelo actual de representación y crea al mismo tiempo la oportunidad para establecer reformas de fondo y no solo de forma.

Además de restaurar el principio de reciprocidad entre representante y representado es evidente que el impulso de una hipotética reforma debería aprovechar para corregir o paliar otras disfunciones relacionadas con el diseño de la tarjeta electoral y el actual del mecanismo o procedimiento de voto que inducen a error. Las propuestas aquí plasmadas abren una vía de solución.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS BÁSICAS

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2007). *Colombia, una nación multicultural, su diversidad étnica*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) Colombia.

Ariza, Libardo José (2004). *Identidad indígena y derecho estatal en Colombia. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Gamba, A.; Gracia H., L.; Lesmes, S.; Pineda, A. y Rojas, Y. (2017). *Derechos de personalidad jurídica y participación política de los pueblos indígenas en Colombia*. 1. ed. Bogotá: Kimpres S.A.S., v. 100.

Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales – CEDAE (s. f.). *Representación, participación y curules especiales de minorías étnicas*. Recuperado de [https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Representacion\\_Politica\\_de\\_las\\_minorias\\_en\\_Colombia\\_UR.pdf](https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Representacion_Politica_de_las_minorias_en_Colombia_UR.pdf)