

EL SISTEMA ELECTORAL DE CIFRA REPARTIDORA. UN SISTEMA QUE DEBE CAMBIAR

THE ELECTORAL SYSTEM OF DISTRIBUTION FIGURE: A SYSTEM THAT MUST CHANGE

Diego Mauricio Higuera Jiménez¹

RESUMEN

El Congreso de la República tiene un rol de vital importancia en la estructura democrática, su carácter representativo y deliberativo le hace centro de la dinámica política, este legislador tiene su legitimidad por el mecanismo de elección mediante voto popular. Sin embargo, nuestro sistema de cifra repartidora tal vez no es el más acorde con la meta de representatividad democrática, pues puede entrañar exclusiones indeseables y fallas que debilitan la participación ciudadana. El actual sistema de cifra repartidora desmejora la visibilidad de las minorías, anquilosa los movimientos sociales y a la larga no aporta en el fortalecimiento de las instituciones.

PALABRAS CLAVE

Legislador, congreso, sistema electoral, cifra repartidora, legitimidad.

ABSTRACT

The Congress of the Republic has a vital role in the democratic structure. Its representative and deliberative character is the center of political dynamics. This legislator has its legitimacy by the mechanism of election by popular vote. However, our system of

figures distributed at the moment is not the most consistent with the goal of democratic representation, as it can enter undesirable exclusions and failures that weaken citizen participation. The current system of distributed figure of the visibility of the minorities, anchors of the social movements and in the long run does not contribute in the strengthening of the institutions.

KEYWORDS

Legislator, congress, electoral system, distribution figure, legitimacy.

1. PARLAMENTO Y DEMOCRACIA

Es natural que la soberanía no se ejerza directamente, la idea misma de un gobierno democrático, como bien lo insistían los republicanos de la revolución francesa, implica delegar algunos asuntos. Como presupuesto se tiene que en un Estado donde se hable de democracia, se respeten libertades y se garanticen derechos, existe la división y colaboración armónica del poder, aquellas ramas vistas como garantes eficaces de dichas libertades y derechos, ya que las mismas manejan independencia, pero sin transgredir principios constitucionales, siendo el órgano deliberativo y representativo por excelencia el Parlamento.

El Congreso de la República es un órgano colegiado el cual se encuentra conformado por 102 senadores y por 168² representan-

tes a la cámara (en este momento, al no estar definida la suerte de las curules en el marco del proceso de paz, en particular las 16 circunscripciones transitorias especiales para las víctimas del conflicto), las dos cámaras gozan de igualdad en cuanto al poder que deviene de la capacidad para crear normas y por ende tienen una responsabilidad directamente proporcional al ejercicio de sus funciones legislativas.

El medio por el cual se eligen tanto a senadores como a representantes a la cámara es el voto directo en comicios que se realizan cada cuatro años con la posibilidad de reelección; sin embargo, es pertinente resaltar con respecto a las responsabilidades, que la de los senadores se desarrolla en la llamada circunscripción nacional, mientras la representación derivada de la actuación legislativa de los representantes a la cámara se desarrolla en el ámbito de las circunscripciones regionales por medio de las cuales fueron elegidos.

Sin embargo, esta responsabilidad de orden político que media entre electores y elegidos es una responsabilidad política que nos sirve para valorar la legitimidad, sin

² Artículo 176 de la Constitución establece: Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley.

¹ Abogado, Magíster en Derecho Público y Ciencia Política, Université Nancy 2 Francia, Doctor en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Docente e Investigador Uniamericana Barranquilla, Grupo de investigación Derecho, Justicia y Estado Social de Derecho categoría A1 Colciencias. E-mail: higuerajimenez.abogado@gmail.com blog: thewayofthelawyer.blogspot.com.

perjuicio de otro tipo de responsabilidades jurídicas, que, como se verá más adelante, influyen de forma indirecta en el ejercicio legítimo de los actores políticos.

Por último tenemos los escaños adicionales para las comunidades indígenas, los cuales son escaños permanentes en la institución legislativa, por medio de esta organización se busca proteger a las denominadas categorías oscuras o categorías que en el pasado no gozaron de participación política, por el contrario, fueron discriminados con el anterior modelo constitucional³.

2. LA ELECCIÓN EN LAS CORPORACIONES PÚBLICAS

La forma de elección de una institución determina su legitimidad en un primer lugar por su reconocimiento en el sistema formal, posteriormente, por el respeto del mismo (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2005); sin embargo, puede que una institución se encuentre dentro del procedimiento de acceso al poder y aun así no sea considerada legítima (Gechem, 2005).

En el caso del legislativo su primera fuente de legitimidad es su forma de elección, pues sus cargos son de elección popular⁴, se debe tener en cuenta el hecho de que tanto el número de cargos de elección popular como su importancia en la jerarquía

estatal son factores preponderantes con respecto al ejercicio ciudadano en el sistema democrático; sin embargo, este no es el único elemento que se debe tener en cuenta, ya que mientras mayor sea el grado de cargos sometidos a elección popular se presume que será mayor la efectividad del sistema democrático, como también lo será el control ciudadano realizado por los electores sobre los elegidos.

La democracia en Colombia tiene un primer requisito para que se pueda hablar de su existencia, el cual consiste en que las decisiones políticas de la administración del gobierno en sus distintos niveles sean conocidas y manejadas por funcionarios electos por medios democráticos, en comicios libres denominado sufragio universal⁵.

Tratándose de las corporaciones públicas se utiliza el sistema de cifra repartidora el cual consiste básicamente en calcular el número de votos mínimo que una lista requiere para alcanzar una curul o escaño; esto quiere decir que cada lista participante en una elección obtiene tantas curules como cuantas veces exista el valor de la cifra repartidora en el total de votos la susodicha lista, las que se asignarán en el orden según la lista sean cerrada o con voto preferente.

En la Constitución original se estableció el sistema de cociente electoral con base a lo estipulado en el original artículo 263 de la Constitución el cual exponía *“Para asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pú-*

*blica, se empleará el sistema de cociente electoral. El cociente 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 cociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer, se adjudicarán a los mayores residuos en orden descendente”*⁶.

El sistema de cociente electoral también es conocido como sistema de Haré, haciendo honor a Thomas Haré, debido a que él en su texto de 1957, *La maquinaria de la representación*, propone dicho sistema de la mano con el sistema de voto único transferible; sin embargo, el sistema de cociente electoral tiene el problema de que como consecuencia de su aplicación por lo general quedan residuos los cuales implican un desequilibrio en el momento de asignar curules, esto de cara al grupo poblacional que los escoge.

Este sistema fue aceptado por la Corte Suprema de Justicia, al igual que por el Consejo de Estado, en múltiples ocasiones señalaron su posición al respecto con base al argumento según el cual el poder constituyente pretendía asegurar la representación proporcional de cada uno de los partidos políticos y movimientos ciudadanos, por medio de un sistema que permitiera la distribución proporcional de las curules a proveer (De Carreras Valles, 1977).

Posteriormente, con el Acto Legislativo 01 de 2003, se introdujeron importantes cambios desde el punto de vista electoral con la denominada *“Reforma Política”*, que

implementó un nuevo instrumento de asignación de curules, diferente del cociente electoral del sistema electoral anterior, en la medida en que los integrantes de las corporaciones públicas de elección popular, es decir, Senado, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales, alcanzaban su escaño al obtener un cociente o un mayor residuo.

Se implementó la *“cifra repartidora”* para asignar curules de manera proporcional a la votación obtenida por los distintos partidos o movimientos políticos y movimientos independientes, al permitir la utilización de una variante del método D’Hondt, la cual ha sido adoptada en diversos países latinoamericanos.

La introducción de la *“cifra repartidora”* de forma conjunta con el denominado *“umbral”* se encuentra descrita en la modificación al artículo 263 de la Constitución Política, en la reforma realizada por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de julio 3 de 2003: *“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 cociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la ley”*⁷.

3 Este precepto constituyó uno de los grandes avances en el derecho colombiano reconociendo la equidad necesaria ante diferencias notorias de facto.

4 Diferenciándose de aquellos de carrera administrativa, provisionalidad, libre nombramiento y remoción en los servidores públicos y de los trabajadores oficiales.

5 El voto femenino fue establecido en la presidencia del General Gustavo Rojas Pinilla.

6 Anterior artículo 263 Constitución Política de Colombia.

7 La reforma pone de manifiesto el problema de la posible falta de autoridad de un órgano constituido para modificar su propio sistema de elección.

Por supuesto, se trata de la *equitativa representación* a juicio de quien votó la reforma no de la minoría excluida, como se verá más adelante. No siendo suficiente, posteriormente, se aumentan las exigencias para la participación política mediante la reforma del Acto Legislativo 01 de 2009, en la cual se subió el umbral al 3% en el caso del Senado.

3. EL UMBRAL

El umbral es la cantidad mínima de votos válidos que debe obtener una lista para que le sea aplicada la cifra repartidora, es decir que se tendrá en cuenta para el número de escaños que alcance. En este orden, la cifra repartidora se aplica únicamente a aquellos partidos o movimientos que superen el umbral exigido, el cual para Cámara de Representantes, Asamblea y Concejo corresponde a la mitad del cociente electoral y en elecciones al Senado será del 3%.

En el cociente electoral se divide el total de votos válidos por el número de curules a proveer (cantidad de ediles, concejales, diputados o representantes que integran la respectiva corporación).

$$\text{Cociente electoral} = \frac{\text{votos válidos (V. Listas + V. En blanco)}}{\text{Número de curules a proveer}}$$

Umbral: Se obtiene de dividir por 2 el cociente electoral (equivale a calcular el 50%). Si ninguna de las listas supera el umbral, se les aplicará a todas la cifra repartidora.

Umbral = Cociente electoral / 2
3% en senado

Las listas de candidatos cuya votación no supere en votos el umbral, no serán tenidas en cuenta para la asignación de curules, mientras que las listas que igualen o superen el umbral, se les aplicará la cifra repartidora para determinar si alcanzan o no curules.

4. PROCEDIMIENTO PARA LA CIFRA REPARTIDORA

En el cálculo se establece el umbral de 3% en elecciones al Senado y del 50% del cociente electoral (anterior sistema) en las demás corporaciones se obtiene de dividir el total de votos válidos en el total de curules a proveer, solo aquellas que alcancen el umbral entrarán en la matriz electoral a la cual se le aplicará el cálculo del cociente electoral.

El sistema surge al aplicar un cálculo aritmético el cual está basado en el resultado de la división del número total de votos de cada una de las listas, por uno, por dos, por tres, por cuatro, hasta llenar el total de curules a proveer, hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de escaños por proveer, el último de estos resultados es la cifra repartidora.

Posteriormente, se pasa a la asignación de curules dividiendo cada una de las votaciones de las listas que superaron el umbral por la cifra repartidora y el valor entero de cada uno de los resultados es el número de curules que obtiene cada lista. Si al aplicar la cifra repartidora no fuera posible

adjudicar el total de las curules a proveer, se asignarán las faltantes a las listas que tengan las mayores fracciones.

Si aplicada la cifra repartidora resultare que varias listas obtuvieren derecho a la última curul a proveer, esta se asignará a la que tenga la mayor fracción decimal. Si persiste el empate, se asignará por sorteo en los términos señalados por el artículo 183 del Código Electoral.

Determinados el número de escaños para cada partido, este determinará cuáles

miembros acceden a estos, dependiendo de si se trata de una lista con o sin voto preferente.

La idea de este sistema es adjudicar las curules en orden descendente desde la mejor votación hasta la votación inferior, a continuación podemos ver un ejemplo del sistema.

En elecciones a la corporación pública regional hay 17 curules para proveer, a las cuales se inscribieron 4 partidos con los siguientes resultados:

a. 150 votos e. Blanco 10 votos
b. 50 votos f. Nulos 15 votos

Umbral

Tabla 1.

Partido	Votación				
A	150	}	→ todos entran a la competencia		
B	50				
C	400				
D	600				
Blanco	10		Cociente electoral	Umbral	
Total	1210	1210 / 17 =	71,17	71 / 2 =	35,58

Fuente: Diseño propio del autor

Se puede ver en este ejemplo cómo todos los partidos superan el umbral.

Matriz electoral

Procedemos entonces a establecer la cifra repartidora a través de la realización de una

matriz electoral, se procede a dividir el total de las votaciones por uno, dos, tres, y sucesivamente hasta 17 (o el número de curules a proveer que corresponda), ya que como dijimos son 17 los puestos a adjudicar; posteriormente, ya hechas las divisiones, vamos a contar los resultados en orden su-

cesivo de mayor a menor y el que ocupe el puesto 17 (o el número de curules a proveer que corresponda será la cifra repartidora, lo cual nos da el siguiente resultado⁸:

Tabla 2.

Dividido por	Lista D	Lista C	Lista A	Lista B
1	600	400	150	50
2	300	200	75	25
3	200	133	50	16
4	150	100	37	12
5	120	80	30	10
6	100		25	8
7	85	57	21	7
8	75	50	18	6
9	66	44	16	5
10	60	40	15	5
11	54	36	13	4
12	50	33	12	4
13	46	30	11	3
14	42	28	10	2
15	40	26	10	2
16	37	25	9	2
17	35	23	8	1

Fuente: Diseño propio del autor.

Asignación de curules

Realizado el cálculo aritmético se asignan las curules con base al producto mayor de las divisiones y de esta forma se obtiene que la lista D se le debe asignar 9 curules debido a que obtuvo 600 votos; a la lista C, 6 curules por los 400 votos; a la lista A, 2

porque obtuvo 150 votos y, por último, no se asignan cargos a la lista B a pesar de haber obtenido 50 votos.

Tabla 3.

Lista + Votos / Cifra Repartidora	Nº Curules
Lista D 600 / 66	9
Lista C 400 / 66	6
Lista A 150 / 66	2
Lista B 50 / 66	0
Total	17

Fuente: Diseño propio del autor.

Lo interesante es que si nos remitiéramos a la proporcionalidad aritmética (es decir curules en porcentaje directo a los votos) el partido D debería tener 800 (no 600) votos para llevar esa proporción al partido (9 curules); asimismo, el partido C triplica al A en cargos o curules, no así en votos. Nótese igualmente que superar el umbral no garantiza escaños.

Si esta elección se hubiese realizado con el anterior sistema, es decir, de cociente electoral, el resultado habría sido el siguiente:



Tabla 4.

Partido	Votación	
A	150	} → votos válidos + v blancos / N° cúrales
B	50	
C	400	
D	600	
Blanco	10	Cuociente electoral
Total	1210	

Fuente: Diseño propio del autor.

Tabla 5.

Partido	Votación	Operación	Resultado	Asignación	Sobrante	Asignación
D	600	600 / 71,17	8.43	8 Curules	0.43 (26,4 Votos)	
C	400	400 / 71,17	5.62	5 Curules	0.62 (41,5 Votos)	1
A	150	150 / 71,17	2.1	2 Curules	0.1 (6,6 Votos)	
B	50	50 / 71,17	0.7	no alcanza	0.7 (50 Votos)	1

Fuente: Diseño propio del autor.

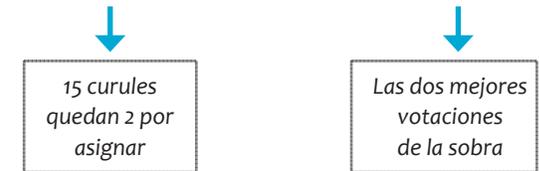


Tabla 6.

Lista	Curules
Lista D	8
Lista C	6
Lista A	2
Lista B	1
Total	17

Fuente: Diseño propio del autor.

sin embargo, visto el ejemplo con la reforma el partido minoritario pierde espacio directamente con el mayoritario. Más aun, digamos que lo pierde de una manera directamente proporcional.

Respecto de la reforma para la implementación del sistema de cifra repartidora vemos cómo son varios los yerros que nos hacen pensar en una legitimidad impugnada al legislativo.

En primer lugar, en muchos espacios es considerado ilegítimo que una corpora-

Conforme a la reforma, la finalidad de la cifra repartidora es la de asignar en forma equitativa las curules, siempre y cuando los partidos superen el umbral electoral;

8 No incluimos decimales.

ción modifique las reglas que la somete⁹, al punto que muchos de los que votaron la reforma participaron como candidatos en las siguientes elecciones, lo cual claramente favoreció a los miembros de los partidos mayoritarios que aprobaron el Acto Legislativo.

Igualmente, en el caso concreto vemos cómo la reforma restringe la participación a las minorías, al punto de recordarnos la dicotomía propia del Frente Nacional, el bipartidismo y el cerco a cualquier otra ideología, lo cual en el caso nación fue un factor que terminó en el recurso indeseable de la violencia.

Es verdad que se deben fortalecer los partidos políticos, como se explicaba en la motivación del acto legislativo, pero reducir la participación de las minorías solo fortalece a algunos partidos, justamente a los promotores de la reforma, y perjudica la equidad en la participación democrática.

Existiendo mejores posibilidades que las planteadas, en primer lugar, una representatividad con simetría académica donde la participación es equivalente al porcentaje en la votación, 10% de los votos = 10% de las curules, pero también podría pensarse que desde el punto de vista de la equidad, es más sensato que la minoría tenga más representación numérica que la mayoría, para que en aplicación del derecho a la igualdad material, pueda ser más visible, en todo caso, lo que es inaceptable es reducir

la visibilidad de los partidos minoritarios para favorecer a las mayorías.

De hecho la implantación de un sistema complejo que escapa al dominio del ciudadano promedio a la vez que favorece a una mayoría parlamentaria no parece honesto o transparente¹⁰.

Consideraciones

Conforme la reforma, la finalidad de la cifra repartidora es la de asignar en forma equitativa las curules siempre y cuando los partidos superen el umbral electoral; sin embargo, visto el ejemplo con la reforma el partido minoritario pierde espacio con el mayoritario. Más aun, digamos que lo pierde de una manera directamente proporcional.

Respecto de la implantación del sistema de Cifra Repartidora vemos cómo son varios los yerros que nos hacen pensar en una legitimidad impugnada al legislativo. En primer lugar, en muchos espacios es considerado ilegítimo que una corporación modifique las reglas que la somete¹¹, al punto que muchos de los que votaron la reforma participaron como candidatos en las siguientes elecciones, lo cual claramente favoreció a los miembros de los partidos mayoritarios que aprobaron el Acto Legislativo.

Igualmente, en el caso concreto vemos cómo la reforma restringe la participación

a las minorías, al punto de recordarnos la dicotomía propia del Frente Nacional, el bipartidismo y el cerco a cualquier otra ideología, lo cual en el caso nación fue un factor que terminó en el recurso indeseable de la violencia.

De hecho la implantación de un sistema complejo que escapa al dominio del ciudadano promedio a la vez que favorece a una mayoría parlamentaria no parece honesto o transparente, incluso puede considerarse una sustitución de la Constitución por quebrantamiento del principio del Estado de Derecho de la regla previa (Higuera, 2015).

Así las cosas, el sistema afecta la representatividad democrática al no ser proporcional, aleja al electorado común dada su dificultad, cierra la inclusión y la posibilidad de nuevas fuerzas, realizándose la reforma en un acto de sustitución y alteración a la Constitución (Higuera, 2016).

Si realmente se quieren reformas para fortalecer al tan necesario legislativo, se requieren políticas de control ciudadano y transparencia (*accountability*), establecer la posibilidad de cohabitación, desarrollar un programa de educación ciudadana, fortalecer la visibilidad regional, reducir la brecha salarial (40.5 salarios mínimos), fortalecer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, y dar espacio a las minorías, todo lo contrario a lo que muestra el legislador con su actuar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (2005). *Diccionario de Política*. México D.F.: Siglo XXI editores.

De Carreras Valles, Josep (1977). *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales*. Barcelona: Editorial Blume.

Echeverri Uruburu, Alvaro (2002). *Teoría constitucional y ciencia política*. Bogotá: Librería del Profesional.

Gechem Sarmiento, Carlos Eduardo (2005). *El Congreso colombiano a partir de 1991*. Bogotá. Colombia: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta.

Higuera Jiménez, Diego Mauricio (2015). *Protección de la dignidad humana: Control de Constitucionalidad e implementación de mecanismos internacionales*. Tunja: Editorial Ibáñez.

Higuera Jiménez, Diego Mauricio (2016b). Análisis dinámico de la línea jurisprudencial respecto de la sustitución de la constitución. Bogotá: *Revista Principia* 26.

Higuera Jiménez, Diego Mauricio (2017). Límites al poder de reforma, modificaciones y alteraciones a la Constitución. Medellín: *Opinión Jurídica* 32.

Quinche Ramírez, Manuel Fernando (2008). *Derecho constitucional*. Bogotá: Ibáñez.

Universidad de los Andes (s. f.). Congreso visible. Disponible en: <http://www.congresovisible.org/comisiones/consultado> el 30 de octubre de 2012.

Younes, Diego (2006). *Derecho Constitucional Colombiano*. (8 ed.). Bogotá: Editorial Ibáñez. Universidad Sergio Arboleda.

9 Regular para sí no es estar en una democracia constitucional ni un Estado Social de Derecho, nos evoca la superioridad del monarca ante la ley del absolutismo monárquico.

10 Es un juicio valorativo personal, por evidente que sea.

11 Regular para sí no es estar en una democracia constitucional ni un Estado Social de Derecho, evoca la superioridad del monarca ante la ley del absolutismo monárquico.