



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Germán Alberto Bula Escobar

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

Radicación interna: 2364

Número Único: 11001-03-06-000-2017-00202-00

Referencia: Quórum y mayoría para la aprobación del proyecto de acto legislativo que crea circunscripciones especiales de paz.

El Ministro del Interior consulta sobre el quórum y la mayoría necesarios para la aprobación del proyecto de acto legislativo 017 de 2017 Cámara, 05 de 2017 Senado *"por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026"*.

I. ANTECEDENTES

Explica el Ministro que el Senado de la República está conformado por 102 senadores pero que por *"hechos que son de público conocimiento"* tres senadores han sido afectados por la denominada *"silla vacía"*, por lo que en virtud de los artículos 134 de la Constitución Política y 116 de la Ley 5 de 1992, para la fecha de la votación del mencionado proyecto de acto legislativo, el Senado estaba integrado por 99 miembros.

Anota que en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 se dispone que los proyectos de acto legislativo sean aprobados por mayoría absoluta y que tal mayoría, según el artículo 117 del Reglamento del Congreso, se cumple cuando *"la decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes"*.

Finalmente, asevera que en este aspecto la jurisprudencia constitucional ha precisado que la mayoría absoluta no es igual a la mitad más uno, sino a la mayoría de integrantes de la respectiva corporación.

Así las cosas, formula las siguientes **PREGUNTAS**:

“1. ¿La aplicación de la figura de la sanción prevista en el artículo 134 de la Constitución Política, modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 02 de 2015, a algunos congresistas, consistente en que sus curules no pueden ser reemplazadas, la reducción de los integrantes de las cámaras y sus comisiones que integran el Congreso de la República reduce el quórum decisorio para la aprobación de las normas competencia de éste?

2. ¿El inciso 3 del artículo 134 de la Constitución Política, modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 02 de 2015, debe interpretarse en el sentido de que reduce el quórum decisorio en las respectivas cámaras y su comisiones?

3. ¿Cómo debe ser interpretada la expresión “mayoría absoluta” prevista tanto en el literal g) del artículo transitorio contenido en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 como en el numeral 2 del artículo 117 de la Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso, si como la mitad aritmética más uno o como la concurrencia de la mayoría de votos de integrantes exactamente?”

II. CONSIDERACIONES

Para dar respuesta a los interrogantes formulados por el Ministro, la Sala se ocupará de los siguientes puntos: i) el principio democrático en el Congreso de la República, ii) la aplicación del principio democrático del Congreso de la República en la tramitación del acto legislativo de creación de las 16 circunscripciones de paz para la Cámara de Representantes, iii) quórum y mayorías en el trámite de los actos legislativos, (iv) el artículo 134 de la Constitución Política, v) la jurisprudencia constitucional en materia de mayoría absoluta para la aprobación de proyectos normativos. El precedente judicial, y vi) la jurisprudencia constitucional en materia de mayoría absoluta para la aprobación de proyectos normativos.

A. El principio democrático en el Congreso de la República

De manera general y abreviada se puede señalar que el principio democrático del Congreso de la República tiene esencialmente las siguientes características:

1) El Congreso representa fundamentalmente al pueblo y, en la práctica, a los partidos y movimientos políticos.

En efecto, el artículo 3 de la Constitución establece que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. Agrega que el pueblo ejerce la soberanía en forma directa o a través de sus representantes,

conforme a la Constitución, y el artículo 133 de esta señala que los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa, como el Congreso, representan al pueblo y deben actuar consultando la justicia y el bien común.

2) El Congreso, en el proceso de formación y aprobación de los actos legislativos y leyes, debe observar el libre examen y discusión de los proyectos en los debates, de manera que los textos normativos sean aprobados luego de que la corporación haya tenido la oportunidad de escuchar las reflexiones y opiniones de los integrantes de los distintos sectores que lo conforman.

Sobre este punto la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones. En una de ellas, la Corte, mediante la Sentencia C-252 del 28 de marzo de 2012, sostuvo lo siguiente:

“La exigencia de llevar a cabo los debates exigidos por la Constitución en desarrollo de un procedimiento legislativo, tiene como objeto la concreción del principio democrático en la elaboración de las leyes dentro del Estado colombiano. Sin embargo, la exigencia del debate no implica que necesariamente deban participar en la discusión las fuerzas políticas que tienen asiento en el Congreso de la República; de ser así, más que una garantía, sería una imposición que limitaría sin justificación los derechos políticos de los miembros del Congreso. Lo que se garantiza con el debate es que los representantes de la sociedad tengan la oportunidad de participar en la construcción de las decisiones que se toman en las corporaciones legislativas.

(...)

(...) la deliberación o discusión de los proyectos de ley y actos legislativos se corresponde con principios fundamentales de la Constitución de 1991 como el principio democrático, el principio de representación, de democracia participativa y de protección de minorías, que son presupuestos de la actividad legislativa y la conformación del poder político. El Congreso se convierte en el gran mercado de las ideas en donde los representantes no solo cumplen el rol de llevar a cabo las propuestas legislativas en su función de órgano legislativo, sino también el de realizar la función de control político al Gobierno en las propuestas de ley que este lleve a cabo. La labor del Congreso se convierte, al menos teóricamente, en el último reducto legitimador del ejercicio del poder democrático bajo el principio de autonomía, en donde se podría llegar a cumplir con el ideal de que el ejercicio y conformación de la ley se explica a través del uso de la razón pública bajo unas reglas presupuestas que permitan el libre juego democrático.

(...) Del mismo modo en la Sentencia C – 222 de 1997, que conoció de la inconstitucionalidad del Acto Legislativo 1 de 1996, se explicó que el debate exige la deliberación política sobre la materia en discusión como paso previo a la votación, lo que se demuestra en la exigencia de dos tipos de quórum: el deliberatorio y el decisorio. En igual sentido se explicó que, “el debate es la oportunidad de hacer efectivo el principio democrático en el proceso de formación de ley, en cuanto posibilita la intervención y la expresión de minorías”.

3) El Congreso debe ejercer el control político sobre el Gobierno y la administración, de acuerdo con el artículo 114 de la Carta.

4) El principio democrático, en referencia al Congreso, significa también que sus decisiones se toman por mayoría, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 145 y 146 de la Carta y las normas pertinentes de la Ley Orgánica 5 de 1992, sobre Reglamento del Congreso.

B. La aplicación del principio democrático del Congreso de la República en la tramitación del acto legislativo de creación de las 16 circunscripciones de paz para la Cámara de Representantes

El 2 de mayo de 2017 el Gobierno Nacional presentó a la consideración del Congreso el proyecto de Acto Legislativo Número 05 de 2017 Senado, *“Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026”*.

Dicho proyecto lo presentó el Gobierno Nacional en cumplimiento del Acuerdo Final de Paz conforme se menciona en la exposición de motivos, que dice lo siguiente:

“El presente proyecto de acto legislativo se enmarca dentro del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, en tanto pretende garantizar la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono para lo cual crea 16 Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz para los periodos 2018-2022 y 2022-2026.

En este sentido, el acuerdo suscrito en el teatro Colón de Bogotá el pasado 24 de noviembre de 2016, señaló:

‘(L)a construcción de la paz requiere que los territorios más afectados por el conflicto y el abandono, en una fase de transición, tengan una mayor representación en el Congreso de la República para asegurar la inclusión política de esos territorios y sus poblaciones, así como la representación de sus intereses’”.

Luego, la exposición de motivos menciona el punto 2.3.6 del Acuerdo, que se refiere concretamente a la creación de las 16 Circunscripciones de Paz.

El proyecto de acto legislativo se presentó para ser tramitado de conformidad con el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, llamado comúnmente *“Tránsito Rápido”* o *“Fast Track”*, el cual fue adoptado en el Acto Legislativo No. 01 del 7 de julio de 2016, para el trámite ágil y abreviado en el Congreso de la República de los proyectos de acto legislativo y de ley necesarios para la implementación del Acuerdo Final de Paz.

El artículo 1º del acto legislativo acabado de citar dispuso en el literal f) que los actos legislativos debían ser tramitados en una sola vuelta de cuatro debates y que el tránsito entre una y otra Cámara debía ser de 8 días.

Desde que se radicó, el proyecto se dio a conocer ampliamente y el Congreso adelantó su trabajo de análisis y discusión, con participación de todos los sectores políticos representados en la corporación, de manera que hizo evidente la voluntad de que la iniciativa tuviera el más amplio debate democrático, con la finalidad de que este punto del Acuerdo Final de Paz fuera objeto de una aprobación concienzuda, reflexiva y ponderada por el Órgano Legislativo, actuando en su calidad de Constituyente derivado.

Así por ejemplo se aprecia en el Informe del 12 de junio de 2017 de Ponencia para Segundo Debate en el Senado, relativo al Proyecto de Acto Legislativo Número 05 de 2017 – Senado, en el cual se señala lo siguiente:

“Debate en Comisión Primera de Senado

El pasado martes 6 de junio se realizó el primer debate del Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017, durante cinco horas se discutió la importancia de la medida democrática de llevar mayor participación a los territorios en los que existe una mayor debilidad estatal.

Luego de la exposición por parte del ponente coordinador de los principales puntos de la ponencia, se escucharon las observaciones y los puntos a favor y en contra de las bancadas con asiento en la Comisión Primera de Senado.

Las principales observaciones que se hicieron durante el debate estuvieron encaminadas a establecer bajo el criterio de necesidad si es viable o no permitir que los partidos políticos tradicionales puedan avalar candidatos en estas circunscripciones, en este sentido se reiteró que estos espacios democráticos, son para las organizaciones sociales, entre las que se encuentran las organizaciones de víctimas, las organizaciones campesinas y las organizaciones de mujeres.”

En síntesis, este Proyecto de acto legislativo fue objeto de un trabajo parlamentario intenso en su tramitación, que se debe valorar en la medida en que indicó un esfuerzo y un deseo del Congreso dirigido a que el logro de la reforma constitucional propuesta –con la cual se pretendía dar cumplimiento al ya mencionado punto del Acuerdo Final de Paz–, se alcanzara con el debido respeto por las críticas y opiniones contrarias al proyecto.

C. Quórum y mayorías en el trámite de los actos legislativos

1. Las reglas especiales en el Acto Legislativo 1 de 2016

Con el expreso *“propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, de manera excepcional y transitoria...”*, el Congreso de la República, mediante el Acto Legislativo 1 de 2016 , artículo 1º, adoptó el *“procedimiento legislativo especial para la paz”*, aplicable para el trámite de los proyectos de actos legislativos y de leyes necesarios para el propósito expresado.

En síntesis, el procedimiento especial se circunscribió a las siguientes reglas:

- a) La iniciativa: exclusiva del gobierno nacional;
- b) El trámite preferencial: consistente en la *“absoluta prelación”* en el orden del día, hasta decidir sobre el proyecto respectivo;
- c) El título: precedido por la fórmula: *“El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA”*;
- d) Los debates de los proyectos de leyes: el primero, en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes respectivas, sin requerirse la solicitud del gobierno nacional; y el segundo debate en las plenarias de cada una de las cámaras;
- e) Los debates de los proyectos de actos legislativos: cuatro debates en una sola vuelta;
- f) Las mayorías para los proyectos de ley: las previstas en la Constitución y en la ley según la naturaleza de la ley que se tramita;
- g) La mayoría para los proyectos de acto legislativo: mayoría absoluta;
- h) Control automático y único de constitucionalidad, posterior a la entrada en vigencia de las leyes – excepto las estatutarias por remisión expresa al artículo 153 -, y de los actos legislativos (solo por vicios de procedimiento); reducción de los términos de revisión a la tercera parte y prohibición de prórroga.

2. La remisión al reglamento del Congreso.

A continuación de las reglas que integraron el procedimiento especial, el mismo artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016, dispuso en su inciso final:

“En lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República.”

En la Ley (orgánica) 5 de 1992 por la cual se expidió el reglamento del Congreso y de las cámaras que lo componen, se desarrolla el régimen de las sesiones que

incluye las disposiciones atinentes a los debates, los quórum y las mayorías, con remisión a las normas constitucionales.

Para los efectos de la consulta que ahora se resuelve, la Sala se centrará en las normas sobre los quórum deliberatorio y decisorio y las mayorías, señalando previamente que de acuerdo con el artículo 94 de la Ley 5ª *“los debates se definen como “el sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación”.*

2.1. Los quórum deliberatorio y decisorio:

a) En la Constitución Política, artículo 145:

“Artículo 145. El Congreso pleno, las Cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.”

b) En la Ley 5 de 1992, artículo 95:

“Artículo 95. Asistencia requerida. La Presidencia declara abierto un debate y permite su desarrollo cuando esté presente, al menos, la cuarta parte de los miembros de la Corporación. Las decisiones sólo pueden tomarse con las mayorías dispuestas constitucionalmente.”

Entonces, de acuerdo con la Constitución y el reglamento del Congreso, el quórum deliberatorio, o sea, el que permite abrir y desarrollar los debates, es *“la cuarta parte de los miembros de la Corporación”*, como mínimo, y es la única regla.

En cuanto al quórum decisorio, tanto la Constitución como el reglamento establecen su conformación con *“la mayoría de los integrantes de la Corporación”*, como regla general; y prevén reglas especiales consagradas en otras disposiciones también constitucionales y del reglamento, que corresponden a los actos legislativos y a la naturaleza y objeto de las distintas clases de leyes.

En el artículo 116, la Ley 5 define el quórum así:

“Artículo 116. Quórum. Concepto y clases. El quórum es el número mínimo de miembros asistentes que se requieren en las Corporaciones legislativas para poder deliberar o decidir. Se presentan dos clases de quórum, a saber:

1. Quórum deliberatorio. Para deliberar sobre cualquier asunto se requiere la presencia de por lo menos la cuarta parte de los miembros de la respectiva Corporación o Comisión Permanente.

2. Quórum decisorio, que puede ser:

- *Ordinario. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva Corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.*

- *Calificado. Las decisiones pueden adoptarse con la asistencia, al menos, de las dos terceras partes de los miembros de la Corporación legislativa.*

- *Especial. Las decisiones podrán tomarse con la asistencia de las tres cuartas partes de los integrantes.*

Parágrafo. Tratándose de sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las Comisiones individualmente consideradas”.

Como puede observarse, la Ley 5 reitera la regla única del quórum deliberatorio y establece tres clases de quórum decisorio de acuerdo con las distintas mayorías que fija la Constitución Política para la toma de la decisión respectiva.

c) En el Procedimiento legislativo especial (A.L. 01 de 2016):

No contiene norma especial en materia de quórum. Por consiguiente, aplicaban las reglas transcritas.

2.2. Las mayorías

La consulta versa sobre el trámite de un proyecto de acto legislativo, por lo cual se citará el articulado específico.

a) La Constitución Política:

El artículo 375 de la Carta determina el procedimiento para la adopción de un acto legislativo:

“Artículo 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.”

De acuerdo con el inciso segundo del artículo 375 transcrito, el trámite de un acto legislativo en el Congreso requiere 8 debates que deben ser dados en dos períodos ordinarios y consecutivos, 4 debates en cada período, y entre los períodos debe ser publicado el proyecto por el Gobierno nacional.

En los 4 debates iniciales, que integran la “primera vuelta”, el proyecto debe ser aprobado “*por la mayoría de los asistentes*”; y en los 4 debates que conforman la “segunda vuelta”, se requiere “el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.”

b) La Ley 5 de 1992

En el artículo 117 se definen las “*mayorías decisorias*”; se transcribe de nuevo para mayor claridad:

“Artículo 117. Mayorías decisorias. Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente:

- 1. Mayoría simple. Las decisiones se toman por la mayoría de los votos de los asistentes.*
- 2. Mayoría absoluta. La decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes.*
- 3. Mayoría calificada. Las decisiones se toman por los dos tercios de los votos de los asistentes o de los miembros.*
- 4. Mayoría especial. Representada por las tres cuartas partes de los votos de los miembros o integrantes.”*

Reitera la Sala la precisión y la exigencia que hace la norma transcrita, en el sentido de que para determinar la mayoría es necesario tener “establecido” el quórum decisorio.

c) El procedimiento legislativo especial (A.L. 01/16):

Redujo de 8 a 4 los debates requeridos para el trámite de los proyectos de acto legislativo y exigió que en todos los 4 debates la decisión se tomara por mayoría absoluta.

Es claro que al no haberse referido al quórum, la mayoría absoluta parte de tener determinado o establecido el quórum decisorio.

El artículo 375 de la Constitución tampoco hace mención al quórum y, por consiguiente, dicho quórum corresponde al Ordinario, esto es, el que se integra

con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva Corporación, conforme a la definición del artículo 16, numeral 2, de la Ley 5 de 1992.

D. El artículo 134 de la Constitución Política

Para los efectos de esta consulta, la Sala se permite precisar de entrada que cuando se aplique la sanción consagrada en el artículo 134 de la Carta Política, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2015 (situación conocida como “la silla vacía”) se genera forzosamente la reducción del número de integrantes de la respectiva Comisión, o Corporación (Senado o Cámara) o Congreso en pleno, según el caso.

Por lo tanto, la determinación del quórum y las mayorías debe establecerse con base en el número total de integrantes de la respectiva Corporación fijado en la Constitución, cifra a la que deben restarse las curules que no pueden ser remplazadas, tal como lo señala el inciso 3° del Artículo 134 de la Constitución Política. En otras palabras, para efectos de conformación del quórum y mayorías se toma en cuenta el número de miembros que efectivamente integran el cuerpo colegiado como efecto del cumplimiento de la norma constitucional que da lugar a la “silla vacía”.

Esta es la interpretación resultante del análisis finalístico, sistemático, razonable y útil de la norma constitucional, como pasa a explicarse; y que recoge la situación real del órgano legislativo porque de lo contrario se desnaturalizaría la voluntad del constituyente y del legislador en lo que respecta a quórum y mayorías.

El artículo 134 de la Constitución Política, modificado por los actos legislativos 01 de 2009 y 02 de 2015, establece lo siguiente:

“Artículo 134. Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que determine la ley, por los candidatos no elegidos que según el orden de inscripción o votación obtenida, le sigan en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

En ningún caso podrán ser reemplazados quienes sean condenados por delitos comunes relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; dolosos contra la administración pública; contra los mecanismos de participación democrática, ni por Delitos de Lesa Humanidad. Tampoco quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente en Colombia a procesos penales por la comisión de tales delitos, ni las faltas temporales de aquellos contra quienes se profiera orden de captura dentro de los respectivos procesos.

Para efectos de conformación de quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules

que no puedan ser reemplazadas. La misma regla se aplicará en los eventos de impedimentos o recusaciones aceptadas. (...)”.

Esta norma que contiene la figura conocida como la “silla vacía” buscó responsabilizar a los partidos políticos cuando sus integrantes fueran condenados por ciertos delitos, tales como la pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; los dolosos contra la administración pública; los que atentan contra los mecanismos de participación democrática, y los de Lesa Humanidad. En esta dirección, en el informe de ponencia para primer debate del proyecto de Acto Legislativo 02 de 2015 se señaló:

“Así entonces, la introducción de esta norma en el ordenamiento jurídico se convierte en una medida que acentúa la depuración de las Corporaciones Públicas, lo que trae como consecuencia que aquellas tengan un reajuste institucional en su interior que a su turno también implicará un mejor ejercicio del Poder Público y un equilibrio en su ejecución.

Adicional a lo anterior, la sanción a los partidos políticos por la ampliación de la silla vacía a delitos contra la Administración Pública hace que aquellos adopten filtros en la escogencia de los candidatos. Así, en ese control previo, se garantizará que el ejercicio del poder público se realice por personas decorosas lo que permite que el poder no se desborde en favor de intereses personales sino que se ejecute en beneficio del interés general, manteniendo de esta forma un equilibrio del Poder Público”.¹

Asimismo, la norma persigue disciplinar a los partidos políticos, según se desprende de los debates que se presentaron durante la discusión en el Congreso del proyecto que dio lugar a la expedición del Acto Legislativo 02 de 2015:

“Para complementar los esfuerzos de democratización e institucionalización de los partidos, se propone avanzar también en la lucha contra la corrupción, para lo cual la reforma también establece la implementación de la Silla Vacía para los delitos dolosos contra la administración pública, como mecanismo no solo sancionatorio para los partidos, que no hagan el análisis y seguimiento de las calidades y antecedentes del candidato necesarios para dar su aval y presentarlo dentro de su lista, sino que constituye en sí mismo un estímulo para la disciplina de partidos, en la medida en que obliga a establecer dinámicas internas para la selección de los candidatos”.²

El mecanismo de la silla vacía constituye entonces una sanción tanto para los partidos políticos, como para los titulares de las curules. Así, en la ponencia para primer debate en segunda vuelta se estableció:

¹ Ponencia para primer debate en segunda vuelta al proyecto de Acto Legislativo 153 de 2014 Cámara, 18 de 2014 Senado. Gaceta del Congreso del 13 de mayo de 2015.

² Informe de ponencia para primer debate al proyecto de Acto Legislativo 18 de 2014.

“Desde la vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2009, el Constituyente derivado estableció que aquellos miembros de Corporaciones Públicas que incurrieran en delitos de pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad en ningún caso podrían ser reemplazados en su cargo. Esta prohibición fue denominada la silla vacía, constituida como una sanción para los titulares de los escaños y, en suma, para los partidos políticos, puesto que las curules que habían obtenido a través de los sufragios electorales, a partir de la vigencia de esa norma, quedan sin titular lo que a su turno significa que la representación del partido político se disminuye y, en consecuencia, su poder de decisión político también se afecta”.

Por su parte, la Sección Quinta del Consejo de Estado concluyó en el 2013:

“Inmediatamente, en el inciso siguiente se prohibió reemplazar a los miembros de una corporación pública de elección popular, “cuando sobre ellos recaiga orden de captura dentro de un proceso penal al cual se le vincule formalmente por delitos relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad”, esto es, se estableció una regla distinta a la anterior, pues tales faltas no admiten suplir la vacante y además, se castiga tanto a quien ocupaba la curul como al partido, pues a éste último se le impone la sanción conocida con el nombre de la silla vacía.

(...)

Luego, en el mismo párrafo se alude a las renunciaciones no justificadas con ocasión a la vinculación formal por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, la cual trae como consecuencia la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal y edil y la imposibilidad de ser reemplazado. Con este aparte de la norma el constituyente quiso evitar que los partidos eludieran su responsabilidad para ser objeto de la sanción de la silla vacía, esto es, con o sin dimisión en razón a las acciones graves anteriormente señaladas no hay lugar al reemplazo, por lo tanto, los efectos son para el acusado y para la colectividad a la que pertenece”.³

Ahora bien, en lo que respecta al alcance del efecto de la silla vacía, es decir la prohibición de reemplazar al servidor público, encuentra la Sala que evidentemente dicha medida impacta la integración y el funcionamiento del Congreso de la República y sus comisiones.

En efecto, el quórum no es otra cosa que el mínimo de personas requeridas para que un colectivo pueda actuar válidamente⁴:

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 5 de septiembre de 2013. Radicación número: 54001-23-31-000-2012-00097-01.

⁴El debate es un requisito indispensable para adoptar una decisión en un Estado Social y Democrático de Derecho, para lo cual se estableció la necesidad de que exista un quórum: “Tratándose de la adopción de decisiones que habrán de afectar a toda la población, en el caso de

- Si es deliberatorio, para que pueda deliberar válidamente.
- Si es decisorio, para que pueda adoptar decisiones válidamente.⁵

En este sentido, la interpretación jurídica realizada al comienzo de este acápite está en perfecta congruencia con la operación aritmética que se explica a continuación.

El quórum se deriva de una operación aritmética mediante la cual se multiplica un número entero (X) por un número fraccionario, siendo X el número de integrantes y el fraccionario es función de la decisión de la instancia competente para expedir la norma o reglamento correspondiente, la cual tendrá por necesarias mayores o menores exigencias de acuerdo con la deliberación o decisión de que se trate.

Así, el fraccionario se acercará a uno si se considera materia exigente, y se alejará de uno si a la materia correspondiente se la considera asunto que demanda menor vigilia. Por ejemplo, el setenta, ochenta o noventa por ciento (X multiplicado respectivamente por 0.7, 0.8, 0.9) como mínimo para deliberar o decidir, indican alta exigencia; el cincuenta, cuarenta o treinta por ciento (multiplicación por 0.5, 0.4, 0.3), baja exigencia. En materia decisoria se suele usar un fraccionario más o menos alto para significar la exigencia de una mayoría calificada más o menos alta.

El número entero, X, suele usarse también para definir una mayor o menor exigencia en lo que toca con el mínimo de asistencia a la reunión del colectivo, según el tópico del cual se trate. En general el quórum deliberatorio se obtiene de

las leyes y con mayor razón en el de las reformas constitucionales, que comprometen nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta". Por lo anterior es esencial para la aprobación de cualquier ley de la República el cumplimiento del quórum y de las mayorías exigidas por la Constitución Política. (...) El quórum, es un elemento indispensable para la validez de los actos del Congreso. La carencia de quórum constituye una causal de ineficacia de cualquiera de las decisiones que se adopten durante la sesión correspondiente, según lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución". Corte Constitucional. Sentencia del 24 de febrero de 2016, C-087/16.

⁵ "El quórum es el número mínimo de miembros asistentes que se requieren en las Corporaciones legislativas para poder deliberar o decidir. Se presentan dos clases de quórum, a saber: 1. Quórum deliberatorio. Para deliberar sobre cualquier asunto se requiere la presencia de por lo menos la cuarta parte de los miembros de la respectiva Corporación o Comisión Permanente. 2. Quórum decisorio, que puede ser: - Ordinario. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva Corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente. - Calificado. Las decisiones pueden adoptarse con la asistencia, al menos, de las dos terceras partes de los miembros de la Corporación legislativa. - Especial. Las decisiones podrán tomarse con la asistencia de las tres cuartas partes de los integrantes". Ley 5ª de 1992, artículo 116.

multiplicar el fraccionario o porcentaje definido, por el número de integrantes del colectivo, que es un número fijo (ejemplo, se podrá deliberar con la asistencia mínima del 60 por ciento de los miembros).

El quórum decisorio, en cambio, admite dos variantes principales: (i) o bien se lo norma y proyecta como la multiplicación del fraccionario sobre la totalidad de integrantes del colectivo –este último un número entero fijo al igual que en el caso expuesto del quórum deliberatorio–, vale decir sin tener en cuenta la asistencia efectiva (como cuando se exige el voto favorable de al menos el 75 % de los miembros), o bien (ii) se plantea multiplicar el fraccionario por el número de asistentes (sobre la base de que haya quórum). Por ejemplo, la decisión deberá tomarse con el voto favorable de por lo menos el 75 % de los asistentes.

En este orden de ideas, como puede observarse, la llamada “silla vacía” en el ordenamiento colombiano afecta la definición del número fijo X que opera como multiplicando, esto es, define el número de miembros del colectivo Senado o Cámara de Representantes. Y lo hace de manera general. Vale decir que siempre que se requiera acudir al número total de miembros de la corporación, para efectos de definir quórum deliberatorio o decisorio, o cálculo de mayorías exigidas, ese número será el mismo y será en consecuencia el multiplicando al cual se aplicará el multiplicador fraccionario. Lo anterior por cuanto la ley no distingue y no es lícito al intérprete distinguir⁶, y porque redarguye a toda lógica que una corporación pueda ostentar un “número total de miembros” diferente para unos casos y para otros.

Una interpretación del inciso 3º del artículo 134 de la Constitución Política en un sentido que restrinja su aplicación únicamente a la conformación del quórum, generaría que existieran dos formas de entender la “integración” de la corporación pública, una para el quórum, y otra para definir mayorías. Tal entendimiento no sería razonable, toda vez que estas son materias estrechamente ligadas que deben operar de forma sistemática y sincrónica. De esta suerte, el quórum y las mayorías deben determinarse teniendo en cuenta el número de miembros que integran efectivamente el órgano, luego de aplicar los efectos indicados en la norma constitucional a propósito de la silla vacía.

Así por ejemplo, el artículo 117 de la Ley 5ª de 1992 dispone:

“MAYORIAS DECISORIAS: Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente:

⁶ “Incluso resulta plenamente aplicable al tema, el principio general de interpretación jurídica según el cual donde la norma no distingue, no le corresponde distinguir al intérprete”. Corte Constitucional. Sentencia del 3 de mayo de 2012, C-317/12.

1. *Mayoría simple. Las decisiones se toman por la mayoría de los votos de los asistentes.*
2. *Mayoría absoluta. La decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes.*
3. *Mayoría calificada. Las decisiones se toman por los dos tercios de los votos de los asistentes o de los miembros.*
4. *Mayoría especial. Representada por las tres cuartas partes de los votos de los miembros o integrantes”.*

Se advierte de la norma anterior que la mayoría decisoria implica que se establezca en primer lugar cuál es el quórum para tomar la decisión. Por consiguiente, el número de integrantes de la corporación requerido para constituir el quórum decisorio no podría ser diferente al necesario para determinar la mayoría decisoria.

De otra parte, una interpretación literal del artículo 134 de la Constitución Política dejaría sin efecto la sanción señalada en dicha norma, pues permitiría que miembros de la corporación pública afectados por la medida continuaran impactando el funcionamiento del órgano, a pesar de que la medida buscara precisamente separarlos del cargo, para que no tuvieran ninguna influencia en las decisiones por tomar.

Por consiguiente, debe señalarse que la interpretación del artículo 134 de la Constitución no debe hacerse de forma literal o exegética. Por el contrario, debe realizarse de manera sistemática y razonable para alcanzar la finalidad perseguida por la norma, y así darle un efecto útil a la misma.

A esa misma conclusión ha llegado la jurisprudencia cuando ha indicado:

“Ahora bien, esta Corte ya ha señalado que cuando la comprensión literal de una norma “conduce al absurdo o a efectos contrarios a la finalidad buscada por la propia disposición, es obvio que la norma, a pesar de su aparente claridad, no es clara, porque las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables. El intérprete tiene entonces que buscar el sentido razonable de la disposición dentro del contexto global del ordenamiento jurídico-constitucional conforme a una interpretación sistemática-finalística”⁷.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia del 30 de junio de 1998, C-317/98. “También esta Corte ha señalado que la autonomía que la Carta “reconoce a la interpretación legal o judicial tiene como límite la arbitrariedad y la irrazonabilidad de sus respectivos resultados” (sentencia C-301/93); esto es, los frutos del ejercicio hermenéutico deben ser razonables. En este sentido, expresó la Corporación que “cuando el efecto de la interpretación literal de una norma conduce al absurdo o a efectos contrarios a la finalidad buscada por la propia disposición, es obvio que la norma, a pesar de su aparente claridad, no es clara, porque las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables. El intérprete tiene entonces que buscar el sentido razonable de la disposición dentro

Vale la pena destacar que, siguiendo esta misma línea de argumentación, esta Corporación ya se ha apartado de una interpretación literal del artículo 134 de la Constitución Política y de la figura de la silla vacía. Así, la Sección Quinta recientemente determinó:

“No obstante, el problema jurídico sometido a consideración de la Sección evidencia que la técnica utilizada por el Constituyente no fue la más adecuada, pues si se acepta que tanto el “llamamiento”, como la “silla vacía” tienen causales específicas y taxativas para su materialización puede suceder, como en efecto ocurre, que muchas situaciones que generan la vacancia de la curul -absoluta o temporal- queden excluidas del ámbito de aplicación de tales figuras, y, por ello, la técnica de interpretación gramatical no es la llamada a zanjar la controversia que se genera.

Es precisamente lo anterior lo que sucede en el caso concreto, ya que del tenor literal de la disposición constitucional no se observa que la falta generada por la separación del cargo en razón a un fallo de responsabilidad fiscal de lugar al llamamiento -posibilidad de reemplazo-, y tampoco a dejar la curul vacante -prohibición de reemplazo-.

En el presente evento, entonces, el juez electoral se enfrenta a un dilema inevitable, ya que, o aumenta los eventos consagrados para la “silla vacía” o en su defecto aumenta las causales que dan lugar al llamamiento.

Ante esta paradoja constitucional es necesario recurrir a criterios de interpretación, más allá de los exegéticos, a efectos de determinar qué sucede en esos casos en los que la situación que dio lugar a la falta en la corporación pública no está descrita en las causales contenidas en el artículo 134 Constitucional.

Así pues, para la Sala, una hermenéutica finalística y con efecto útil de la disposición constitucional permite dilucidar el problema jurídico sub judice

del contexto global del ordenamiento jurídico-constitucional conforme a una interpretación sistemática-finalista” (sentencia C-011/94). El contenido mismo del concepto de “razonabilidad” ha sido explorado por la Corte, que en sentencia C-530/93, dijo que éste “hace relación a que un juicio, raciocinio o idea esté conforme con la prudencia, la justicia o la equidad que rigen para el caso concreto. Es decir, cuando se justifica una acción o expresión de una idea, juicio o raciocinio por su conveniencia o necesidad”. En otras palabras, se trata de garantizar que, en cada caso, la interpretación de las disposiciones jurídicas se lleve a cabo acudiendo a un criterio finalista, que tome en cuenta las metas y objetivos establecidos en la Carta, de acuerdo con los criterios “pro-libertatis” y “pro-homine”, derivados de la filosofía humanista que inspira el constitucionalismo colombiano”. Corte Constitucional. Sentencia del 26 de septiembre de 2001, C-1026/01. Por su parte la doctrina ha indicado: “Los principales argumentos interpretativos son: (...) Argumento teleológico. Dada una formulación normativa con significado controvertido, ella debe ser interpretada atendiendo a su propia finalidad objetiva. (...) Argumento ad absurdum o por reducción al absurdo. Dada una formulación normativa a la que quepa atribuir varios significados, ella debe ser interpretada prescindiendo de aquel o aquellos significados que den lugar a consecuencias absurdas o que contrasten con valoraciones de sentido común”. Jaime Cárdenas García. Introducción al estudio del Derecho. Universidad Autónoma de México. Nostra Ediciones. 2009, pp. 305-306.

*armonizando no solo la restricción que el Constituyente quiso imponer sobre este tópico, sino también los derechos a elegir y ser elegido que permean el caso concreto”.*⁸

Finalmente, la Sala quiere enfatizar que una interpretación diferente a la expuesta, esto es, que no haya una recomposición del quórum para efectos deliberatorios y decisorios podría dar lugar a que se afectara negativamente el normal funcionamiento del órgano legislativo, tal y como con anterioridad ya lo había señalado esta Sala.

En efecto, en los conceptos 2073 de 2011 y 2218 de 2014, que ahora se reiteran, se ha interpretado las normas que permiten la recomposición del quórum cuando no procede el reemplazo en las corporaciones públicas. En tales ocasiones la Sala manifestó:

“Nótese como el constituyente (secundario o derivado), consciente de la dificultad práctica que podía traer la eliminación del efecto jurídico de los reemplazos en los casos de faltas temporales, y la posible restricción democrática derivada de su decisión, privilegió la continuidad de la función constitucional que cumplen las corporaciones públicas de elección popular, permitiendo la recomposición del quórum⁹ para que tales corporaciones ejerzan sus competencias sin contar con los ausentes respecto de los que se predique una causal de falta temporal.

Con la reforma introducida se evita la afectación del adecuado funcionamiento de la corporación de elección popular correspondiente, conformándose el quórum para deliberar y decidir con los integrantes de la corporación habilitados para ejercer las funciones para las cuales fueron elegidos.

La anterior regla, a juicio de la Sala, no es más que la materialización del principio de garantía de la función estatal y de legalidad, antes explicados, así como de los principios constitucionales de la función administrativa, en particular los de eficacia, eficiencia y responsabilidad (...)”

E. La jurisprudencia constitucional en materia de mayoría absoluta para la aprobación de proyectos normativos. El precedente judicial.

Adicional a los argumentos antes expuestos, la Sala encuentra que en el presente asunto existe ya un precedente judicial que toca en particular el caso que es materia de la consulta.

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 30 de agosto de 2017. Radicación número: 13001-23-33-000-2017-00606-01.

⁹ “El quórum es el número mínimo de miembros asistentes que se requieren en las Corporaciones legislativas para poder deliberar o decidir...”, artículo 116 de la Ley 5 de 1992. Si bien es evidente que los concejos municipales no son “corporaciones legislativas”, lo cierto es que la locución “quórum” tiene una definición legal que por mandato del artículo 28 del Código Civil, no puede ser desconocido por el intérprete.

Como es sabido, para la doctrina, en desarrollo del artículo 230 de la Constitución la Corte Constitucional ha permitido privilegiar el criterio de los jueces al aplicar las normas, hasta el punto de que se otorga valor vinculante a la jurisprudencia de las altas cortes como fuente formal del derecho.

Es así que las interpretaciones de los tribunales de cierre marcan pautas de respuesta correcta y deben permitir intervenciones con impacto sobre instituciones jurídicas o sobre políticas públicas que lleven a la práctica el estado social de derecho.¹⁰

Para el caso de los fallos de la Corte Constitucional, estos hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas, en razón a la jerarquía del sistema de fuentes formales de derecho y al principio de supremacía constitucional, que obligan a la aplicación preferente de las disposiciones de la Carta Política. En consecuencia, deben acatarse los contenidos normativos identificados por la jurisprudencia constitucional en ejercicio de su labor de intérprete autorizado del texto superior, so pena de afectación de derechos fundamentales, y por tanto de vulneración directa de la Constitución o de la ley que pueden dar lugar a responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria por parte de las autoridades administrativas, y a la interposición de acciones judiciales, entre ellas de la acción de tutela, contra actuaciones administrativas o providencias judiciales.¹¹

Dice además la Corte que:

“Mientras la jurisprudencia de juzgados y tribunales es criterio auxiliar de interpretación en el ejercicio de la función judicial, las sentencias de los órganos judiciales de cierre y unificación de las diferentes jurisdicciones, además del valor de cosa juzgada propio de ellas frente al caso sub judice, posee fuerza vinculante como precedente respecto de posteriores decisiones judiciales que examinen casos similares, sin perjuicio de la posibilidad de apartamiento e inaplicación del mismo que tiene el juez, a partir de argumentaciones explícitas al respecto. Y tal fuerza vinculante del precedente de las denominadas altas cortes puede ser extendida a la autoridad administrativa por el Legislador. Por ello, es exequible el inciso primero del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011.”¹²

Por su parte, esta Sala ha resaltado que la importancia del precedente fijado por los órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones (contenciosa, ordinaria y constitucional) radica en su carácter vinculante, esto es, en el deber de observancia que surge dentro de las propias jurisdicciones (precedente horizontal y vertical) y también para las autoridades administrativas, quienes en virtud del principio de legalidad y de su sujeción a los principios, valores y derechos

¹⁰ Iregui Paola. Precedente judicial en el Contencioso Administrativo. Editorial Universidad del Rosario. Páginas 40, 71 y 72.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-634 de 2011.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-816 de 2011.

constitucionales, están obligadas a tener en cuenta la interpretación que tales órganos judiciales hacen de las normas aplicables a los asuntos de su competencia. El desconocimiento injustificado de los precedentes judiciales, además de ser contrario al principio de legalidad, vulnera los principios de eficacia, eficiencia, economía, responsabilidad y colaboración con la justicia, en la medida en que produce desgastes administrativos, mayores costos fiscales, cargas laborales innecesarias y congestión judicial.¹³

Así las cosas, subraya la Sala, que en la sentencia C-784 de 2014 la Corte Constitucional se pronuncia sobre el concepto de mayoría absoluta a propósito de la exigencia de que los proyectos de leyes estatutarias deben ser aprobados por “mayoría absoluta de los miembros del Congreso” (CP art 153)

En dicho fallo la Corte se ocupa de estudiar la objeción del Procurador General de la Nación frente a la aprobación del artículo 2 del Proyecto de Ley Estatutaria 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, *“por medio de la cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado”*.

El Procurador manifestó que el artículo fue aprobado por sólo 10 de los 19 miembros de la Comisión Primera de Senado, cuando en su sentir debieron aprobarla al menos 11 senadores, y que por tanto no se habría cumplido con las mayorías exigidas por la Constitución pues la mayoría absoluta es la mitad más uno de los integrantes; y que si al aplicar esa fórmula no se obtiene un número entero, la mayoría absoluta es el número entero siguiente a la mitad más uno, con lo cual la mayoría absoluta de 19 sería 11 (mitad 9.5, más 1 sería 10.5, número entero siguiente 11).

Al respecto, en el citado fallo se dice:

“38. La Corte observa que la Constitución en algunos preceptos condiciona determinadas decisiones a la aprobación de “la mitad más uno” de los miembros de una Cámara del Congreso (CP arts 135-9 y 167). Ese, sin embargo, no es el caso del artículo 153 de la Constitución, en el cual se sujeta la aprobación de las leyes estatutarias a la “mayoría absoluta de los miembros del Congreso”. La definición de mayoría absoluta como la mitad más uno de los votos de los integrantes, no tiene inconvenientes aparentes cuando se aplica a Corporaciones o células colegiadas integradas por un número par de miembros. En el Senado de la República, compuesto por 102 Senadores (número par), la mayoría absoluta está conformada por la concurrencia de votos igual o superior a la mitad (51) más uno (52). En la Cámara de Representantes, compuesta por 166 Representantes, la mayoría absoluta la constituye también la confluencia de un número de votos igual o superior a la mitad (83) más uno (84). Ahora bien, en las comisiones en las cuales el número de sus

¹³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2258 de 2015.

integrantes es impar, esa definición deja de ser obvia y, por el contrario, presenta diversos problemas.

39. Concebir la mayoría absoluta como la mitad más uno de los miembros tiene ante todo un problema de inconsistencia. Si por ejemplo la célula tiene –como en este caso la Comisión Primera de Senado- 19 miembros, la mitad más uno de esa cifra es 10.5. Dado que no es posible entre personas llegar de forma exacta a esa cifra (sin excesos ni defectos), pues cada integrante tiene un voto, la pregunta es entonces qué debe hacerse: ¿una aproximación por exceso –hacia 11- o por defecto –hacia 10? El Procurador propone hacer una aproximación hacia arriba, para que la mayoría absoluta la conformen 11 Senadores, pues si se pudiera hacer una aproximación por defecto se obtendría mayoría absoluta con menos de la mitad más uno. No obstante, lo cierto es que incluso una aproximación hacia arriba incumple la definición de la cual parte el Procurador, pues en ese caso la mayoría absoluta no sería en sentido estricto la mitad más uno, sino más de la mitad más uno (la mitad más uno y medio). Habría entonces una definición poco consistente, ya que en unos casos -de asambleas pares- la mayoría absoluta se definiría como el apoyo por un número igual o superior a la mitad más uno, mientras que en otros -de conformación impar- la misma mayoría tendría que definirse como más de la mitad más uno (más uno y medio). La definición de la cual se parte para conceptualizar la mayoría absoluta no puede ser distinta según si es par o impar el número de asambleístas.

40. Ahora bien, incluso si –pese a sus problemas de consistencia conceptual- se aceptara concebir la mayoría absoluta de ese modo, habría ciertas hipótesis constitucionalmente posibles en que aplicar la mayoría absoluta así entendida conduciría a una obvia paradoja. En efecto, cuando se trata de ciertas células conformadas por 9 integrantes, la mitad más uno sería 5.5. Esa cifra tendría que aproximarse hacia arriba, según la definición mencionada, y la mayoría absoluta sería entonces de 6 votos. No obstante, 6 votos son igual a las dos terceras partes de una célula integrada por 9 miembros. Con lo cual, bajo la idea de aplicar la mayoría absoluta, en ese caso se terminaría por convertirla en una mayoría especial y cualificada de las dos terceras partes de los integrantes. Si bien en la conformación actual del Congreso de la República no se ha configurado una comisión integrada por sólo 9 miembros, nada en la Constitución impide que así ocurra hacia futuro, según una nueva ordenación del Parlamento. En ese caso, si se ha de tramitar un proyecto de ley para cuya aprobación se requiera mayoría absoluta, serían necesarios 6 votos; es decir, dos terceras partes de los votos, que es una mayoría sumamente excepcional en la Constitución (CP art 150-17), no exigible siquiera para reformar la Carta Política. La Corte no puede sin embargo admitir que para lograr la mayoría absoluta se tengan que reunir dos terceras partes de los votos de los integrantes de una célula.

41. En la jurisprudencia de la Corte, en el derecho comparado, en la doctrina y en la práctica parlamentaria, cuando se tiene en cuenta el caso de las asambleas impares, se concibe la mayoría absoluta o bien como cualquier número entero superior a la mitad de los integrantes,¹⁴ o bien como más de la mitad de los integrantes,¹⁵ o bien

¹⁴ Es la definición de mayoría absoluta que contempla, para las decisiones internas de la Corporación, el Acuerdo 05 de 1992 –y sus reformas- Reglamento de la Corte Constitucional, en

como la mayoría de los integrantes de una célula.¹⁶ Si la Corporación está integrada por un número par –y tiene 102 miembros–, la mayoría absoluta es 52 o más; si la conforma un número impar –y tiene 105 miembros– la mayoría absoluta es 53 o más. En ambos casos, los resultados responden exactamente a cualquiera de las definiciones antes mencionadas. No es necesario variar la definición, según si el cuerpo está constituido por un número par o impar. Cuando se observa la jurisprudencia constitucional, es además la que se ha acogido para determinar concretamente la mayoría absoluta en las Comisiones Primeras de Senado y Cámara de Representantes.

42. En efecto, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la mayoría absoluta de la Comisión Primera de Senado es de 10 votos (de 19 integrantes), y la de la Comisión Primera de Cámara es de 18 votos (de 35 integrantes). En sentencia C-551 de 2003, al revisar una Ley de referendo que requería aprobación por mayoría absoluta (CP art 378), la Corte encontró que una norma se había aprobado con 10 votos en la Comisión Primera de Senado, y que otra se había aprobado con 18 votos en Comisión Primera de la Cámara. En ese contexto, ambas células tenían el mismo número de integrantes que hoy tienen (19 y 35 respectivamente).¹⁷ La Corte dijo entonces que en ambos casos se había reunido la mayoría absoluta: “la Comisión I del Senado está integrada por 19 miembros, por lo que 10 senadores conforman mayoría; [...] La Comisión I de [l]a [C]ámara está integrada por 35 miembros, por lo que 18 representantes forman mayoría”.¹⁸ Una decisión similar se tomó en sentencia C-187 de 2006.¹⁹ En sentencia C-490 de 2011, al revisar un proyecto de ley estatutaria, dijo la Corte: “la Comisión Primera del Senado está conformada por 19

su artículo 3: “Las decisiones de la Corte, salvo lo dispuesto en la ley para determinados casos, se adoptarán por mayoría absoluta. || Se entiende por mayoría absoluta cualquier número entero de votos superior a la mitad del número de Magistrados que integran la Corte” (énfasis añadido). En la doctrina puede verse Cabanellas, Guillermo. Voz ‘Mayoría absoluta’. *Diccionario Enciclopédico Usual*. Tomo 5. Bs Aires. Heliasta.

¹⁵ Sentencia C-179 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV. Alfredo Beltrán Sierra y Rodrigo Escobar Gil). En ese caso definió la mayoría absoluta como “el apoyo de más de la mitad de los integrantes de la célula legislativa”. Tal definición se ha reiterado en otras sentencias. En la doctrina, entre otros, Bidart Campos, Germán. *Compendio de derecho constitucional*. Buenos Aires. 2008, p. 271.

¹⁶ Ley 5 de 1992, artículo 117: “Mayorías decisorias. Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente: [...] 2. Mayoría absoluta. La decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes.” (énfasis añadido). En el Common Law se postula una definición de este tenor. Ver Black’s Law Dictionary. “Absolute majority”. Thomson West- 2004, p. 974.

¹⁷ Desde la Ley 754 de 2002, reformativa de la Ley 3 de 1992, la Comisión Primera está “Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes” (art 2, Ley 3/92).

¹⁸ Sentencia C-551 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett. SPV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández).

¹⁹ Sentencia C-187 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández. SV Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra). En esa ocasión, al revisar un proyecto de ley estatutaria, se observó que la proposición con la cual concluía el informe de ponencia se había aprobado en la Comisión Primera de la Cámara por 18 votos (entonces tenía también 35 integrantes). La Corte dijo que se había aprobado por mayoría absoluta: “La proposición con que termina el informe de ponencia fue aprobada por mayoría absoluta (18 votos por el sí, 0 votos por el no)”.

parlamentarios, por lo que la mayoría absoluta es de 10 senadores”, y “la Comisión Primera de la Cámara de Representantes está compuesta por 35 miembros, la mayoría absoluta es de 18 parlamentarios”.²⁰

43. La definición de mayoría absoluta que prevé la Ley 5 de 1992 está a la base de las conclusiones precedentes. El artículo 117 de la Ley 5 no define la decisión por mayoría absoluta como aquella que toma “la mitad más uno” de los miembros de la Corporación o célula, sino como la de “la mayoría de los votos de los integrantes”. Según esto, no importa si los “integrantes” constituyen un número par o impar, pues la mayoría absoluta se conforma por la concurrencia de la mayoría de votos de integrantes exactamente, sin aproximaciones por exceso o por defecto. Cuando el número de integrantes es de 19, la mayoría de ellos es cualquier número igual o superior a 10. Cuando 10 de los integrantes de la Comisión votan en un sentido, y los miembros restantes en otro, es evidente que estos últimos –que serían 9 a lo sumo– están en minoría. Después de que 10 miembros de una Comisión con 19 integrantes votan en un sentido, en esa comisión no existe ninguna otra agrupación humana que pueda obtener igual o mayor votación, y es a esto a lo que llamamos mayoría absoluta.

(...)

45. Una práctica parlamentaria en el Derecho comparado permite concluir además que tampoco es esta una convención exclusiva del constitucionalismo colombiano. El Parlamento Europeo, en las elecciones de 2014, fue integrado por un total de 751 miembros. Es entonces un número impar. Para tomar algunas decisiones en el Parlamento Europeo se necesita mayoría absoluta. En ese contexto, se ha concluido que mayoría absoluta es el número entero superior a la mitad; es decir, 376, y no la mitad más uno aproximada al número entero superior siguiente, que sería 377.²¹ La práctica así manifestada concuerda con la jurisprudencia constitucional colombiana, con la Ley 5 de 1992, con la doctrina y con la práctica parlamentaria colombiana seguida en este y otros procedimientos legislativos, en que se han declarado aprobados por mayoría absoluta, proyectos de ley votados en la Comisión Primera de Senado por 10 miembros, y en la Comisión Primera de la Cámara por 18 Representantes.²² La Corte no encuentra entonces que al Procurador le asista razón en este punto.”

²⁰ Sentencia C-490 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva. AV Juan Carlos Henao Pérez y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV María Victoria Calle Correa y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). En ese caso, no obstante, la Corte sostuvo que en cada votación se habían superado esas cifras límite de la mayoría absoluta.

²¹ Sobre la mayoría absoluta en el Parlamento Europeo puede verse por ejemplo Gillespie, Alisdair. *The English Legal System*. Oxford University Press. 2011, p. 108. En cuanto a la conformación actual del Parlamento, a las implicaciones de la mayoría absoluta, puede verse el sitio la Comisión Europea. http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/glossary_fr.htm En nuestro contexto, sobre el derecho parlamentario europeo, puede verse Chinchilla, Tulio Elí. *La mayoría no existe*. Universidad de Antioquia. Unesco. Icfes. 200, p. 12.

²² En Colombia véase Chinchilla, Tulio Elí. Citado; Samper, José María. *Derecho público interno*. Bogotá, Temis. 1982, p. 418. Doctrina extranjera puede verse Bidart Campos, Germán. *Compendio de derecho constitucional*. Buenos Aires. 2008, p. 271.

En la sentencia SU-221 de 2015 el tribunal constitucional considera:

“(...) la mayoría absoluta que hace referencia a la mitad más uno de los votos de los integrantes de una Corporación, es decir, la mitad más uno de los votos de quienes pueden ejercer el voto, tal y como lo exige el artículo 153 de la Constitución que dispone: “la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso (...)” O también en el artículo 150 núm. 10 y el artículo 151.

Así, por ejemplo, al revisar la aprobación de dos artículos que requerían una mayoría absoluta para su aprobación, la Corte revisó la votación que se llevó a cabo en el Congreso, y encontró que por no superar la mitad más uno de los votos de los miembros, no se cumplía con dicha mayoría. En ese caso la Corte hizo el análisis de la siguiente forma:

“Según la constancia expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, el “número exacto” de congresistas que integraban esta Corporación, (...) era de ciento sesenta y uno (161). En consecuencia, la mayoría absoluta era de ochenta y un (81) representantes, es decir, la mitad más uno de los miembros.”.

Con base en lo anterior, es importante precisar qué ocurre en las corporaciones públicas cuando el total de los integrantes es un número impar, y, por consiguiente, la mitad no es un número entero sino un número con decimal.

Siguiendo el caso de la citada sentencia, en un total de 161 miembros (número impar), en estricto sentido, la mitad es 80,5 (número con decimal). Para determinar cómo se calcula el porcentaje de la mayoría, esta Corporación ha precisado que basta con aproximar la mitad aritmética al siguiente número entero. En este caso, basta con aproximar 80,5 a 81. De acuerdo con la sentencia C-784 de 2014, lo relevante para constatar el porcentaje de la mayoría es que ésta agrupe más de la mitad de los votos. En consecuencia, cuando la mitad aritmética es un número con decimal, la mayoría la constituye el número entero superior. Así, si la mitad es 80,5, la mayoría absoluta respecto de 161 integrantes de la corporación, se obtiene con 81 votos, que son más de la mitad de los votos.

Al respecto es pertinente retomar lo expuesto por esta Corporación en la sentencia C-784 de 2014:

“Concebir la mayoría absoluta como la mitad más uno de los miembros tiene ante todo un problema de inconsistencia. Si por ejemplo la célula tiene –como en este caso la Comisión Primera de Senado- 19 miembros, la mitad más uno de esa cifra es 10.5. Dado que no es posible entre personas llegar de forma exacta a esa cifra (sin excesos ni defectos), pues cada integrante tiene un voto, la pregunta es entonces qué debe hacerse: ¿una aproximación por exceso –hacia 11- o por defecto –hacia 10? El Procurador propone hacer una aproximación hacia arriba, para que la mayoría absoluta la conformen 11 Senadores, pues si se pudiera hacer una aproximación por defecto se obtendría mayoría absoluta con menos de la mitad más uno. No obstante, lo cierto es que incluso una aproximación hacia arriba incumple la definición de la

cual parte el Procurador, pues en ese caso la mayoría absoluta no sería en sentido estricto la mitad más uno, sino más de la mitad más uno (la mitad más uno y medio). Habría entonces una definición poco consistente, ya que en unos casos -de asambleas pares- la mayoría absoluta se definiría como el apoyo por un número igual o superior a la mitad más uno, mientras que en otros -de conformación impar- la misma mayoría tendría que definirse como más de la mitad más uno (más uno y medio). La definición de la cual se parte para conceptualizar la mayoría absoluta no puede ser distinta según si es par o impar el número de asambleístas."

Así pues, frente a un total de 161 votos, el respaldo obtenido por 81 votos, nunca será superado por la oposición, que como máximo será de 80 votos. En ese sentido, no se requiere sumar un voto a la cifra de la mitad de los integrantes, pues la aproximación al número entero superior es suficiente para evidenciar que la opción que obtuvo tal mayoría, contó más respaldo que cualquier otra opción.

Entonces, aunque la definición genérica del porcentaje de mayoría se expone como la mitad más uno de los votos, en el caso de las asambleas impares, sólo será necesario aproximar la mitad del número con decimal, al número entero siguiente para determinar cuál es el porcentaje de mayoría. Esto, sin perjuicio de lo que disponga el Legislador en una norma concreta, respecto a la forma de contabilizar la mayoría absoluta.

Como puede apreciarse, las dos sentencias parcialmente transcritas constituyen a no dudar precedentes judiciales, pues como se explicó se trata de fallos de constitucionalidad y de unificación jurisprudencial proferidos por la Corte Constitucional, circunstancia que impone un deber de observancia para las autoridades en virtud de su sujeción a los principios, valores y derechos constitucionales.

De tales sentencias se extrae la regla de que en tratándose de corporaciones con un número impar de integrantes, la mayoría absoluta será el número entero superior a la mitad y por ende no se requiere sumar un voto a la cifra que constituye la mitad de los integrantes, pues la aproximación al número entero superior es suficiente para evidenciar que la opción que obtuvo tal mayoría contó con más respaldo que cualquier otra.

III. La Sala RESPONDE:

1. ¿La aplicación de la figura de la sanción prevista en el artículo 134 de la Constitución Política, modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 02 de 2015, a algunos congresistas, consistente en que sus curules no pueden ser reemplazadas, la reducción de los integrantes de las cámaras y sus comisiones

que integran el Congreso de la República reduce el quórum decisorio para la aprobación de las normas competencia de éste?

2. ¿El inciso 3 del artículo 134 de la Constitución Política, modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 02 de 2015, debe interpretarse en el sentido de que reduce el quórum decisorio en las respectivas cámaras y sus comisiones?

Debido a su unidad temática se responderán conjuntamente las preguntas 1 y 2.

La Sala se permite precisar que cuando se aplique la sanción consagrada en el artículo 134 de la Carta Política, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2015 (situación conocida como la “silla vacía”) se genera forzosamente la reducción del número de integrantes de la respectiva Comisión, o Corporación (Senado o Cámara) o Congreso en pleno, según el caso.

Por lo tanto, la determinación del quórum y las mayorías debe establecerse con base en el número total de integrantes de la respectiva Corporación fijado en la Constitución, cifra a la que deben restarse las curules que no pueden ser remplazadas, tal como lo señala el inciso 3º del Artículo 134 de la Constitución Política. En otras palabras, para efectos de conformación del quórum y mayorías se toma en cuenta el número de miembros que efectivamente integran el cuerpo colegiado como efecto del cumplimiento de la norma constitucional que da lugar a la “silla vacía”.

Así las cosas, en el caso de que las curules no puedan ser reemplazadas debido a que contra sus titulares se ha expedido orden de captura o han sido condenados por: i) delitos comunes relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales, ii) por actividades de narcotráfico, iii) por delitos dolosos contra la administración pública, iv) por delitos contra los mecanismos de participación democrática o v) por delitos de Lesa Humanidad, se reduce –en tanto número absoluto- el quórum decisorio de las cámaras y sus respectivas comisiones.

En consecuencia, para el caso concreto de la consulta y debido a la denominada “silla vacía” que afecta a 3 senadores, bajó el número de senadores de 102 a 99, de manera que el Senado de la República quedó integrado por 99 senadores, y este es el número que determina el quórum decisorio y la mayoría absoluta requerida.

3. *¿Cómo debe ser interpretada la expresión “mayoría absoluta” prevista tanto en el literal g) del artículo transitorio contenido en el artículo 1 del Acto-Legislativo 01 de 2016 como en el numeral 2 del artículo 117 de la Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso, si como la mitad aritmética más uno o como la concurrencia de la mayoría de votos de integrantes exactamente?”*

La mayoría absoluta es el número entero inmediatamente superior a la mitad de los votos de los integrantes de la respectiva corporación.

Así las cosas, para el caso concreto de la consulta, la mayoría absoluta de 99 es 50.

Remítase al Ministro del Interior y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



ALVARO NAMÉN VARGAS
Presidente de la Sala (E)



ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado



GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado
(Ausente con excusa)



Lucía Mazuera Romero
Secretaria

LEVANTADA LA RESERVA LEGAL MEDIANTE OFICIO DE FECHA 7 DE DICIEMBRE DE 2017

7 de 2017