

Bogotá, 4 de diciembre de 2017

Señor
Efraín Cepeda
Presidente del Senado
Bogotá

Asunto: La aprobación del acto legislativo que crea las circunscripciones especiales de paz

Las organizaciones, académicos, ciudadanas y ciudadanos abajo firmantes dirigimos este documento a la opinión pública, al Presidente del Senado de la República y a la Presidencia de la República, con el fin de presentar nuestro análisis sobre el quórum y la mayoría absoluta de la sesión del pasado 30 de noviembre en el Senado de la República, en la que aprobó el proyecto de Acto Legislativo 017 Cámara, 05 Senado de 2017 (en adelante, PAL 017-05/2017), que crea las circunscripciones especiales de paz.

En estos días se ha planteado un debate sobre la aprobación en el Senado de la República del PAL 017-05/2017). La pregunta es si la votación cumplió con el quórum para decidir y obtuvo la mayoría absoluta que es requerida para este tipo de casos. Dos respuestas se han dado. De un lado, se ha dicho que el PAL 017-05/2017 fue rechazado, pues tanto el quórum para decidir como la mayoría absoluta del Senado debe calcularse sobre las 102 curules que constitucionalmente integran esta corporación. De otro lado, se ha señalado que el PAL fue aprobado, ya que el quórum para decidir y la mayoría absoluta del Senado debe contarse sobre 99 curules, pues 3 senadores tienen falta temporal debido a investigaciones penales en su contra y no pueden ser reemplazados, por lo que sus curules deben ser descontadas del total para determinar el quórum y las mayorías en las decisiones.

En nuestro análisis, la tesis que tiene soporte normativo y jurisprudencial es la segunda, por las siguientes razones:

- i) Los senadores Martin Emilio Morales Diaz, Bernardo Miguel Elías Vidal y Musa Abraham Besayle Fayad están siendo investigados penalmente. El [primero por su presunta responsabilidad en delitos de concierto para delinquir, tentativa de homicidio y tráfico de estupefacientes](#); el [segundo por concierto para delinquir agravado por el lavado de activos, cohecho propio y tráfico de influencias de servidor público](#); y el [tercero por peculado por apropiación](#).
- ii) Según el artículo 134 de la Constitución, los congresistas que sean investigados penalmente, tengan orden de captura o estén condenados por determinados delitos, no pueden ejercer sus funciones:

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. (Subrayado fuera del original).

iii) Los tres congresistas mencionados están siendo investigados penalmente por algunos de los delitos que señala el artículo 134 de la Constitución. Por tanto, dichos congresistas tienen falta temporal y no pueden ser reemplazados. Es por eso que la plenaria del Senado decidió suspenderlos de sus funciones como congresistas, el [24 de agosto de 2016 \(Martin Emilio Morales Diz\)](#), [21 de septiembre de 2017 \(Bernardo Miguel Elias Vidal\)](#) y [21 de noviembre de 2017 \(senador Musa Abraham Besayle Fayad\)](#).

iv) Ahora, para contabilizar el quórum para decidir y las mayorías del Senado, los congresistas que tengan faltas temporales o absolutas por los delitos señalados se excluyen del total de 102 curules. Así lo dispone el mismo artículo 134 de la Constitución:

“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”. (Subrayado fuera del texto).

v) De acuerdo con esto, parafraseando el artículo 134 mencionado, para efectos de la conformación del quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de integrantes del Senado de la República (102) con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas (3) para un total de 99.

vi) Sin embargo, podría argumentarse que la regla del artículo 134 de la Constitución regula únicamente el quórum para deliberar y para decidir, pues la norma no señala expresamente la mayoría absoluta. Esa posición no tiene sustento, pues es conceptualmente inconsistente y conlleva a una consecuencia absurda. En efecto, el quórum es el número mínimo de integrantes de una cámara legislativa que deben asistir a los debates y a las votaciones, para que estos puedan realizarse. Por su parte, la mayoría absoluta se logra cuando más de la mitad de los integrantes de una cámara aprueba o imprueba una opción. En los dos casos, es necesario determinar el total de integrantes de la respectiva cámara para concluir si existe quórum para deliberar y decidir, así como mayorías. En consecuencia, si se asume que, actualmente, el total de integrantes del Senado es de 99 curules, por lo que el quórum debe calcularse con base en esos 99 senadores, debe aceptarse igualmente que la mayoría absoluta se contabiliza con base en esos mismos 99 senadores.

Un experimento mental permite ilustrar este punto. Supongamos que 30 senadores fueron suspendidos de sus cargos, porque están siendo investigados penalmente o fueron condenados por vínculos con grupos armados ilegales. 72 senadores estarían entonces ejerciendo su cargo y, en consecuencia, formarían el quórum para deliberar y decidir. Bajo la tesis que excluye la mayoría absoluta de la regla del artículo 134 constitucional, el Senado podría reunirse para decidir (quórum decisorio) con más de 37 senadores, que representa

más de la mitad de los 72 congresistas habilitados para votar, pero necesitaría en todo caso 52 votos favorables para aprobar una reforma que requiera mayoría absoluta (como una ley estatutaria o una reforma constitucional). Pero esta exigencia de más de 52 votos por el SÍ o NO convertiría el requisito constitucional de mayoría absoluta en una mayoría cualificada: la relación de una mayoría de 52 votos respecto del quórum de 72 senadores equivale a más de las dos terceras partes de los votos y no a más de la mitad de los mismos. Esta interpretación, que busca distinguir entre quórum y mayoría para efectos de aplicar el artículo 134, implica entonces una modificación de la regla de aprobación de las reformas constitucionales, que ya no requerirían mayoría absoluta, sino una mayoría superior a la absoluta, por lo cual es una distinción inaceptable.

Pensemos una hipótesis más extrema para mostrar el absurdo de esa interpretación: supongamos que han sido condenados 51 senadores por delitos que hacen que su curul sea irremplazable. Por tanto, quedan activos 51 senadores. Según quienes defienden que el artículo 134 permite restar las sillas vacías para contabilizar el quórum para decidir pero no la mayoría, llegaríamos a esta situación: el senado tendría quórum para decidir si se reúnen más de 26 senadores, pero no podría tomar ninguna decisión sobre reformas constitucionales o leyes estatutarias, que requieren mayoría absoluta, incluso si acuden todos los senadores, pues sólo habría 51 senadores y la mayoría requerida seguiría siendo 52. En esa hipótesis, el Senado nunca lograría aprobar actos legislativos y demás normas que quieren este tipo de mayoría. Se asumiría, entonces, que dicha Cámara estaría en una crisis institucional y sería inoperante: podría congregarse a deliberar y votar, pero nunca podría aprobar o rechazar propuestas de reformas constitucionales.

Por consiguiente, tanto el quórum como la mayoría absoluta deben contabilizarse sobre las curules activas para evitar transformarse en una súper mayoría cualificada la mayoría absoluta requerida para aprobar reformas constitucionales o llegar incluso a hacer inoperante la cámara respectiva. En este caso, son 99 senadores.

vii) Según el literal e) del artículo 1 del acto legislativo 1 de 2016, que estableció el procedimiento legislativo especial para la paz, “[l]os proyectos de acto legislativo serán aprobados por mayoría absoluta”. De acuerdo con el numeral 2 del artículo 117 de la ley 5 de 1992, se entiende por mayoría absoluta cuando “[l]a decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes”.

viii) En este caso, la mayoría absoluta equivale a más de la mitad de 99 que es 50. Como fácticamente no es posible obtener 49.5 votos (la mitad de 99), el cálculo debe acercarse a la unidad entera más cercana, es decir, a 50. Así lo ha precisado la Corte Constitucional:

“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”¹.

“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”².

No puede admitirse que la mayoría absoluta de una cámara integrada por 99 curules es 52. Esa conclusión se basa en la tesis según la cual mayoría absoluta es la mitad más uno de los votos emitidos. Ahí existe una imprecisión conceptual, ya que, en cámara integradas por números impares, no puede determinarse la mayoría absoluta sumando una unidad completa. Ello implicaría aumentar el tamaño de la respectiva cámara o corporación, que pasaría de 99 curules a 102.

ix) De acuerdo con lo anterior, la mayoría absoluta de una votación efectuada con un quórum de 99 integrantes del Senado de la República será siempre de 50 o más votos.

Por las razones expuestas, le sugerimos respetuosamente al Presidente del Senado de la República que remita para sanción presidencial el texto aprobado del PAL 017-05/2017.

Firman:

Organizaciones

#EIPaísQueMerecemos

ABCPAZ, Punto de Encuentro por La Paz y la Democracia

Acuerdo ya

ADEL Nariño

Adma Mujer

Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia

Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz IMP

Aprodic de Cartagena

Asociación de desplazados y mujeres de Antioquia

Asociación de Desplazados y Mujeres de Antioquia

Asociación de Juntas de Acción Comunal de la Comuna 10 Estación Gutierrez

Dosquebradas Risaralda

Asociación de Juntas de Acción Comunal del Corregimiento La Marcada, Dosquebradas, Risaralda

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-784 de 2014.

² Corte Constitucional. Sentencia SU-221 de 2015.

Asociación de Juntas de Acción Comunal del Corregimiento Serranía del Alto del Nudo,
Dosquebradas, Risaralda
Asociación Gente Emprendedora GEMPREN
Asociación regional de mujeres del oriente, Amor
Asociación Sembrandopaz
Boyapaz
Campaña Paz Completa
Caribe Afirmativo
Casa de la Mujer
Centro Consultoria de Conflicto Urbano-C3
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia
Ceprod
Cinco Claves por un Tratamiento diferenciado de la vx en la Paz
CINEP
COAFROTIERRA
Codacop
Colectiva de Mujeres Exiliadas, Refugiadas y Migradas en España
Colectiva de Mujeres Refugiadas Exiliadas y Migradas
Colectivo de Comunicaciones Montes de María
Colectivo de Pensamiento y Acción. Mujeres, paz y seguridad
Colectivo Nacional Mujeres Restableciendo Derechos
Colectivo Objeción de Conciencia Pereira
Colombia Diversa
Colombia Humana
Comisión Ciudadana de Reconciliación y Paz del Caribe. Como firmante en la carta
Comisión de Justicia y Paz
Comisión mujeres de Europa
Comisiones Ciudadanas de Reconciliación y Paz - Arauca, Costa Caribe y Urabá
Concipaz
Confederación Nacional de Acción Comunal
CONPAZ
Consornoc
Coordinación Nacional de víctimas y familiares del genocidio contra la Unión Patriótica
Corporación Ágora
Corporación Claretiana Norman Pérez Bello
Corporación Comunales Por Colombia
Corporación Construyendo Hábitat
Corporación de Investigación y Acción social y Económica- Ciase
Corporación de Mujeres Ecofeministas del Cauca- Comunitar
Corporación Diálogo Democrático
Corporación Mujer Sigue Mis Pasos
Corporación Otra Escuela
Corporación para el Control Social – Contrial
Corporación PODION
Corporación Reiniciar
Corporación Reiniciar Tolima
Corporación Sanarte
Corporación Sisma Mujer
Cumbre Nacional de Mujeres y Paz,
El Avispero
Escuela de Liderazgo por la Paz del Eje Cafetero

Escuela Nacional Sindical – ENS
Esfuézate
Federación de Acción Comunal de Caquetá
Federación de Acción Comunal de Nariño
Federación de Acción Comunal de Norte de Santander
Federación de Acción Comunal de Putumayo
Federación de Acción Comunal del Cauca
Federación de Acción Comunal Del César
Federación de Acción Comunal del Choco
Federación de Acción Comunal del Guaviare
Federación de Acción Comunal del Huila
Federación de Acción Comunal del Meta
Federación de Acción Comunal del Valle del Cauca
Federación de Estudiantes Universitarios de Colombia - FEU
Foro Nacional por Colombia
Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia – FESCOL
Fundación campesinos víctimas del César
Fundación del Sinu
Fundación Gobierno Abierto Colombia
Fundación para el desarrollo de Sucre
Fundación Tejiendo País Colombia
Fundación Vida Digna
Fundación Waki-semillas de cambio.
Fundimur
Grupo de Ciudadanos y Ciudadanas #ConEIPoderDeLaGente
Grupo de trabajo, Género en la Paz, GPaz
Huipaz
ILSA
Impacta
IPC
Javerianos por la Paz
Juventud Rebelde
LGBTI por La Paz
LGBTI por la paz
Madres por la Vida - Norte de Antioquía
Maestría en educación y derechos humanos de Unaula
Mesa departamental de víctimas del conflicto armado de Antioquia-sociedad civil
Mesa Departamental sobre Desaparición Forzada
Mesa interinstitucional voces de paz
Mesa Sucreña por la paz
Misión de Observación Electoral – MOE
MOSODIC
Mujer Sigue Mis Pasos
Mujer y Vida
Mujeres por la paz
Narrar para Vivir
Narrar para Vivir
Nuevo Mundo para las Mujeres-Nariño
Ojo a la Paz
Plataforma Alto.
Profesionales Asociados para el desarrollo urbano y regional

Programa de Desarrollo y Paz de sur del Chocó, CIEDERPAZ
Programa de Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena
Programa Puentes Para la Paz
Red Nacional Afrourbana
Red Nacional de Defensoras
Red Nacional de Mujeres
Red Nacional de Mujeres Afrocolombianas Kambiri
Red Nacional en Democracia y Paz
RedCaquetáPaz
Reexistencia
REPEM
Revista Generación Paz
Rodeemos el Diálogo
Ruta Pacífica de mujeres
SIMBIOSIS
Sinestesia ONG
Sinestesia ONG
SUMA Sindicato Sector Agropecuario
Tolipaz
UNEB
Unidad Nacional Agropecuaria UNA
Unión Patriótica de Risaralda
Universidad autónoma latinoamericana
USO
Viva la Ciudadanía

Ciudadanas y ciudadanos

Adriana Camacho
Alberto Arcila Gaviria
Alexandra Katalina Vásquez Guzmán
Alfonso Silva - Coordinador Nacional Red Nacional Afrourbana
Alina Hleap Borrero
Alonso Ojeda Awad – Exembajador de Colombia – Vicepresidente del CPDH
Alvaro de J Serna Ruiz
Andrea Carolina Benavides Romero
Andrés Calle Noreña - Docente Universidad de Manizales
Andrés Clavijo Range
Andrés Fernández Sánchez
Andrés Ucrós Maldonado
Ángel Campo Gómez
Ángela María Díaz Álvarez
Antony Sanchez Ch
Blanca Valle Zapata- Socióloga
Camilo Villarreal Gaviria
Carlos Arturo Velandia- Gestor de Paz,
Carlos Fonseca
Carlos H Fernández
Carlos Trejos
Carolina Ibáñez Suárez
César López
Clara Navarro

Constanza Vieira Quijano
Diana Castro Benetti
Diego Mauricio Zapata Gallego
Dilia Lozano Suárez
Esperanza Gonzalez R- Directora capítulo Región Central . Fundación Foro Nacional por Colombia
Falconery Piedrahita Calle
Farid Cortez Rengifo
Felipe Palau
Ferley Henao Ospina
Francisco Paz Ardila
Franklin Donado Vuelvas - Mesa Sucreña por la paz
Gabriela Arenas
Gabriela Arenas
Giovanni LAVOZ
Isaías Salas - Coordinador Comité de ética Concipaz
Ismael Robinsón Rivera Hernández
Jaime Gutiérrez Ospina, ex presidente Colegiado del Comité Del Consejo Nacional de Paz y ex vicepresidente de la Confederación Nacional de Acción Comunal firma el documento
Jesús Aníbal Suárez
Jimena Rivera Martínez.
John Sudarsky
Jorge Blandón
José Fredy Aguilera Garavito - Fundimur
Juan Carlos Castellanos
Juan Carlos Sanabria Martínez Colombia Humana
Julián Andrés Marín Silva
Juliana Hernández Delatorre
Laura Rico Pérez
Lucas Peña
Luis Alvaro Pardo Becerra
Luis Guillermo Pardo - Ex asesor de paz de Antioquia y Medellín
Luis Ignacio Sandoval
Luis Montero Escobar – Representante legal Aprodic
Luisa Fernanda Guevara
Luz Ángela Monsalve Hoyos
Manuel Bertel Cántero - Cepro
Mao Garcés – LGBTI por la Paz
Margarita Pacheco - Directora Serie documental "Ambiente de Paz
Margarita Rosa Cadavid Rico
María Elisa Pinto García
María Elisa Pinto García
María Inmaculada Aragón Marina
María José La Rota-Aguilera - Universidad Javeriana de Cali
María Victoria Duque López
Martha Lucía Gómez Hincapié, objetora de conciencia.
Natalia Currea Dereser
Natalia Goyeneche
Natalia Riveros Anzola
Richard Moreno

Rocío Olarte Tapia
Rodrigo Sandoval
Rosa Stella Cano Arango
Soraya Bayuelo
Tarcisio Gaitán, sacerdote católico y docente universitario.
Vanessa Gutiérrez Lara
Venus Quiroga Carrillo
Wendy Arenas