

Cómo configurar la mayoría cuando cambia la composición de los cuerpos deliberativos: los problemas de la relación entre el derecho y la política

Yenny Andrea Celemín Caicedo¹

Recientemente, en los medios de comunicación a nivel mundial, así como en las redes sociales, hizo resonancia una discusión que se dio al interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Esta discusión se protagonizó por parte de dos ministras del pleno y surgió a causa de una divergencia acerca de los métodos de interpretación que se pueden usar para determinar el cálculo de la mayoría que permita la operatividad del alto tribunal.

Lo anterior, debido a la supresión de algunas plazas al interior del tribunal constitucional, ordenada por la reforma constitucional que reformó el Poder Judicial en México; pero sin que se expresara con certeza, en dicha reforma, la regla de la mayoría con la que la SCJN iba a operar durante la transición; es decir, desde el momento de promulgación de la reforma constitucional, en el mes de septiembre de 2024, hasta agosto de 2025, fecha en la que se implementará la reducción de la conformación del tribunal supremo, de once miembros a nueve integrantes.

En esta sesión, las ministras sostuvieron una discusión en torno a los límites a la libertad de expresión —y más específicamente, al uso de calificativos que pudieran considerarse como ofensivos por parte de una de las ministras— respecto de otros ministros que, según su punto de vista, sostuvieron interpretaciones divergentes frente a la falta de reglas de transición en la reforma, lo que fue calificado como *absurdo* por una de las ministras, y que fue de reproche por parte de la otra ministra que presidía la sesión.

Esta última conminó a que se evitara el uso de calificativos que pudieran ser considerados como irrespetuosos por los otros integrantes del pleno, lo que suscitó una discusión sobre la libertad de expresión en la deliberación y toma de decisiones en el alto tribunal. A pesar de la importancia del asunto que generó la discusión de las ministras, los matices amarillistas y burlescos de la discusión fueron suficientes para opacar la trascendencia del problema interpretativo de fondo que ocasionó la mediática discusión entre las ministras Norma Piña y Lenia Batres.²

¹ Profesora Asociada, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes. Doctora en Derecho de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: ya.celem24@uniandes.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3308-0129>.

² Rangel, Anel, *Tensa discusión entre Norma Piña y Lenia Batres en SCJN*, 10 de octubre de 2024. <https://quinto-poder.mx/politicos/2024/10/10/norma-pina-vs-lenia-batres-divididas-por-la-reforma-judicial-43541.html>

Este problema interpretativo es de capital importancia y puede resumirse en la idea de cómo determinar la regla de la mayoría, cuando se ha reducido la conformación de un cuerpo deliberativo. Se trata de un problema crucial, pues las diferentes interpretaciones pueden, o bien facilitar el cambio del *estatus quo*, y por ende la transformación de una determinada situación social a otra, o por el contrario, obstaculizarlo.

Es por ello que, cuando existen altas dosis de polarización política —fenómeno del cual las cortes tampoco escapan—, es posible que surjan divergencias interpretativas en torno a la determinación de la regla de la mayoría para la toma de decisión en los cuerpos colegiados. En este orden de ideas, lo que ocurrió en el pleno de la SCJN de México no es un caso aislado, pues en Colombia tuvimos un capítulo de naturaleza similar. Esta situación se dio en el polarizado asunto del proceso de paz.

En el caso colombiano, el debate se dio por la manera en la que se interpretó la regla de la mayoría para decidir si se aprobaba —o se archivaba— una determinada enmienda constitucional relacionada con la conformación del Congreso, para garantizar las curules a las víctimas del conflicto, en lo que se conoce como las Curules Especiales Transitorias de Paz (CETP). En este caso, existieron divergencias interpretativas sobre la manera de interpretar la regla de la mayoría que exige una mayoría absoluta de los miembros de la corporación para la segunda vuelta del trámite de las enmiendas constitucionales, según lo determina el artículo 375 de la Constitución Política de Colombia (CP).

Específicamente, el debate del trámite de esta enmienda constitucional giró en torno a si, a partir de las modificaciones que había tenido la Constitución por la aplicación de la sanción de la *silla vacía*, se modificaba el número de integrantes del Congreso por la imposición de esta sanción —y, por ende, la regla de la mayoría— o por el contrario, no se modificaba la regla de la mayoría.

Este problema emerge tardíamente en el derecho colombiano y está directamente conectado con la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2009, que determinó la sanción de la *silla vacía* como una fórmula para acarrear responsabilidades a los miembros del Congreso y a los partidos políticos, por la existencia de nexos inapropiados entre la política y la ilegalidad. Este Acto Legislativo prohibió la posibilidad de que se efectuara el llamamiento para suplir las faltas absolutas y temporales de los congresistas, tal y como se permitía en el diseño originalmente consagrado en la Constitución de 1991.

La imposibilidad jurídica de suplir las vacancias absolutas en determinados casos, ordenada por la modificación del artículo 134 de la CP a partir del año 2009, tendría como efecto colateral el surgimiento de dudas interpretativas en torno a la determinación clara del número de integrantes del Congreso y sus comisiones, que son requeridos para aprobar las normas jurídicas por parte de este órgano del Estado, sea en ejercicio de su papel como constituyente derivado, o también, en ejercicio de la función legislativa.

Uno de los casos donde este problema emergió en el trámite de reformas constitucionales es en la discusión del proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017, en el Sena-

do, y 017 de 2017, en la Cámara, que pretendía la modificación de la Constitución para incluir las CETP y ampliar en 16 personas la Cámara de Representantes.

La existencia de desacuerdos entre los miembros del Congreso que estaban a favor y en contra de aprobar la reforma sobre la nueva configuración del Congreso, implicó que el desacuerdo se exacerbara en el último debate de la discusión sobre la reforma que se dio en el Senado de la República. La determinación de la mesa directiva del Senado de dar por in-aprobado el trámite del proyecto —por no obtener la mayoría requerida de 52 votos— conllevó a archivar el proyecto de acto legislativo.

A pesar de que, durante el trámite del proyecto de la enmienda constitucional, no se discutió la interpretación de la regla de mayorías, tiempo después, un miembro del Congreso a favor de la iniciativa solicitó, a la mesa directiva, que se diera por aprobado el proyecto de acto legislativo, al considerar que se incumplieron las reglas sobre determinación de mayorías en aplicación de la medida de la *silla vacía*.

De acuerdo con esta postura interpretativa, la aplicación de la figura de la *silla vacía* modificaba el número de integrantes del Congreso, y correlativamente, la mayoría necesaria para tramitar las enmiendas constitucionales. Para el caso concreto del trámite del proyecto de acto legislativo sobre CETP, “existían cuatro curules no reemplazables [que] se encontraban suspendidos por razones judiciales”.

Por esta razón, el *quorum* decisorio se debía reajustar con base en el número total de miembros del Senado, ya no de ciento dos (102), sino de noventa y ocho (98) miembros habilitados para votar; es decir, pasó de cincuenta y dos (52) a cincuenta (50) miembros mínimos requeridos”.³ Cincuenta (50) votos era el número que había obtenido la discusión cuando se adelantó en el Congreso. Este argumento sirvió de base para elevar, ante la mesa directiva, una apelación de la decisión.

En vista de la negativa de la mesa directiva de aceptar la apelación extemporánea del congresista, se interpusieron varias acciones de amparo con el propósito de que, la Corte Constitucional, resolviera el conflicto interpretativo que se suscitó en relación con el trámite de este proyecto de Acto Legislativo. De acuerdo con los demandantes, la determinación de la mayoría requerida para aprobar la reforma constitucional desconocía lo establecido en la norma contenida en el artículo 134 (numeral 3), en relación con los efectos de la *silla vacía* para la determinación del *quorum*.

Para los demandantes, la determinación del *quorum* no puede desligarse de la conformación de la mayoría y de la interpretación de la mesa directiva de no tomar en consideración la imposición de la *silla vacía* para establecer esta mayoría; afectaba los derechos fundamentales de las víctimas a obtener representación en el congreso, en virtud de lo acordado en el proceso de paz. Esta postura interpretativa estaría en contradicción con lo sostenido por la mesa directiva.

³ Sentencia SU-150 de 2021, Corte Constitucional de Colombia, 21 de mayo de 2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU150-21.htm#:~:text=Sentencia%20SU150%2F21&text=El%20juez%20no%20debe%20limitarse,consecuentes%20con%20el%20amparo%20pretendido>

En efecto, la mesa directiva del Senado interpretó esta norma bajo el entendido de que, la suspensión de algunos miembros del Congreso como consecuencia de la imposición de órdenes de captura por la comisión de los delitos enlistados en el artículo 134 de la CP, no tenía el efecto de modificar el número de votos requeridos para aprobar un proyecto de Acto Legislativo, de acuerdo con la Constitución de 1991.

En la interpretación de la mesa directiva del Senado de la República, que se consignó en la solución a la apelación extemporánea del congresista, y que se sostuvo en los procesos de amparo ante la Corte Constitucional, el artículo 134 de la CP establece que, para efectos de conformar el *quorum*, se tiene como número de miembros la totalidad de los integrantes de la corporación, con excepción de aquellas curules que no pueden ser reemplazadas. Sin embargo, para la mesa directiva del Congreso, estos criterios para la determinación del *quorum* no pueden extenderse a la determinación de las mayorías requeridas para la aprobación de los proyectos de ley y/o de enmienda constitucional por dos razones:

En primer lugar, porque no es posible asimilar los conceptos de *quorum* y de mayorías, en la medida que existen diferencias importantes entre cada uno de ellos; porque el concepto de *quorum* tiene un sentido operativo, cuya finalidad es la de prefijar las condiciones para iniciar la etapa deliberativa del procedimiento parlamentario; en cambio, el concepto de mayorías es un concepto sustantivo, en el que se culmina la etapa decisoria del procedimiento. Es esta etapa la que refleja la voluntad legislativa, en el sentido de aprobar —o negar— una determinada iniciativa legislativa.

En segundo lugar, para el Congreso, donde la Constitución no hace distinción, en la medida en la que el artículo 134 en ningún caso estableció que, la imposición de la *silla vacía* modificaba la regla de mayoría, el intérprete no podía llegar a efectuar esta modificación por vía de interpretación; mucho menos, sin tener claridad sobre las consecuencias que, estas distinciones, conllevan para el orden constitucional y para el sistema democrático.

De acuerdo con el Congreso, la modificación del artículo 134 de la CP, no podía incidir en la determinación del número necesario de miembros del Congreso, para la aprobación de una enmienda de la Constitución. En esta interpretación literal del artículo 134, la figura de la *silla vacía* modifica el *quorum* deliberatorio, con el que se inicia la discusión y el *quorum* decisorio, con el que se debería dar apertura a la votación; pero no modifica la mayoría que se requiere para aprobar/no aprobar lo decidido por el Congreso, cuando este órgano discute una enmienda constitucional, porque, de forma expresa, el artículo 134 no lo indicó y porque la inalterabilidad de la regla de mayoría protege la rigidez de la Constitución.

Por su parte, la Corte Constitucional razonó de manera diferente en torno a la manera de interpretar los efectos de la *silla vacía* para la determinación de la mayoría. Frente al debate interpretativo de si la resolución de la mesa directiva del Senado —que daba por no aprobado el informe de conciliación entre los textos aprobados por el Senado y la Cámara de Representantes, bajo el argumento de que la mayoría absoluta la constituían 52 votos a favor, y no los 50 que efectivamente se obtuvieron— era correcta o no, la Corte concluyó que era incorrecta por la siguiente razón:

La Constitución impone que para la aprobación de Proyectos de Actos Legislativos se necesita de una mayoría absoluta, figura que se define por la Ley como aquella “decisión que es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes” y que la Corte Constitucional ha entendido no como aquella que toma “la mitad, más uno” de los miembros de la Corporación, sino como la de “la mayoría de los votos de los integrantes” (sentencia SU 150 de 2021).⁴

Así las cosas, para la Corte Constitucional, si en la época de los hechos el Senado estaba integrado por 102 senadores, y si se suspendieron 4 senadores de su investidura antes del 30 de noviembre de 2017, lo que llevó a la sanción de no ser susceptibles de reemplazarlos por la figura de la *silla vacía*, se reconfiguraba el Senado por la cual el *quorum* y las mayorías se debían calcular sobre 98 senadores. Entonces, y siguiendo la regla establecida frente a la mayoría absoluta, para aprobar el texto en conciliación se necesitaba de un número igual —o superior— a 50 votos afirmativos, pues esa sería la mayoría absoluta, al no haber posibilidad de que los 49 votos restantes fueran mayores a los 50. En consecuencia, se advierte por la Corte Constitucional que el informe de conciliación sí se había aprobado, al alcanzar los 50 votos de la mayoría absoluta, y se descartan las razones de oposición formuladas por la mesa directiva del Congreso para justificar que la enmienda constitucional no obtuvo la mayoría, y archivarla en consecuencia.

La Corte expresó que, a pesar de que la Constitución no modificó expresamente lo relacionado con el cálculo de la mayoría en la regla contenida en el artículo 134, la interpretación que debía efectuarse implicaba la correlación de los términos de *quorum* y mayoría, debido a que

[...] la constatación de la *mayoría requerida* para efectos de aprobar una proposición o una iniciativa legislativa, no puede realizarse de forma abstracta y descontextualizada de la verificación del *quorum* decisorio, pues el carácter reglado del procedimiento legislativo impone un esquema de cumplimiento de orden consecuencial, en el que sobre la base de la acreditación de esta última figura, es que cabe habilitar el acto de votación y verificar si la decisión se acompañó con el número de votos mínimos que cada acto congresual exige. En cuanto a los valores sustanciales que subyacen en la verificación de las reglas sobre el *quorum* y la mayoría, cabe destacar que, de manera prioritaria, su impacto se advierte en la preservación del principio mayoritario y en la protección de las minorías. En efecto, la exigencia de un número mínimo de congresistas para deliberar y tomar una decisión, y la necesidad de que esta última se construya a partir de un porcentaje determinado de votos, conduce a que, por una parte, el resultado de la labor legislativa refleje una voluntad consolidada (*principio mayoritario*); y por la otra, a que —en ciertas ocasiones— para poder llegar a ese resultado, se deba contar indispensablemente con el apoyo de las fuerzas que tienen un menor respaldo en el Congreso, sin las cuales difícilmente se obtendría la aprobación de una iniciativa, como ocurre, por ejemplo, cuando se exige una mayoría absoluta o especial (*lo que se traduce en la salvaguarda de las minorías, del pluralismo y de la diversidad*). En primer lugar, el principio de unidad constitucional excluye que el inciso 3° del artículo 134 de la Carta, se restrinja a un sentido limitado únicamente a la conformación del *quórum*. En efecto, los artículos 145 y 146 del Texto Superior, previamente explicados, para efectos de regular el proceso de conformación de la voluntad democrática, referente a la determinación del número mínimo de congresistas que se requiere para deliberar y tomar una decisión, apelan a un esque-

⁴ *Idem.*

ma de orden consecucional, en el que sobre la base de la acreditación tanto del *quórum* deliberatorio como decisorio, se habilita continuar con el acto de votación y, por ende, se permite verificar si una decisión obtuvo el número de votos mínimos requeridos para efectos de su lograr aprobación.⁵

Esta subregla de decisión le sirvió de fundamento a la Corte Constitucional para ordenar que se diera como aprobada la enmienda constitucional, por haber obtenido la mayoría requerida en la Constitución, a partir de la interpretación que se hizo de la correlación de los términos de *quorum* y mayorías por parte de la Corte.

Existen buenas razones para evaluar la corrección de las diversas posturas jurídicas que se adoptaron en Colombia, para resolver los problemas interpretativos que suscita la reducción de los cuerpos deliberativos, y su relación con la regla de la mayoría; y también sobre los asuntos que surgen en torno a otros problemas constitucionales que se enmarcan en este escenario acerca de quién debe tener la última palabra para definir las normas del cambio constitucional.

Por razones de extensión no podemos profundizar en este ejercicio evaluativo. Lo que sí resulta pertinente en esta oportunidad es poner en evidencia cómo las discusiones acerca de la manera de interpretar la regla de la mayoría se vuelven de crucial relevancia en sociedades altamente polarizadas, en las que los acuerdos son precarios e inestables, y en los que cada voto cuenta para tomar una decisión o para determinar su rechazo.

El paralelo entre lo que ocurrió en Colombia —en el contexto del proceso de paz— y lo que está ocurriendo en México —con la aprobación de la reforma al poder judicial y su revisión por parte del poder judicial mexicano— abre un camino de comparación interesante. En este camino, se debe prestar especial atención a los incentivos que la división entre las facciones ofrece para propiciar rupturas o reinterpretaciones del concepto de mayoría. La manera como se expresa la fórmula de la igualdad política, en la que una persona tiene un voto como manifestación de la regla de la mayoría, puede ser decisiva para comprender la regularidad de los procesos de enmienda constitucional y en su exigencia estricta.

Lo determinado por las reglas constitucionales puede servir de barrera de contención a los arrebatos del poder, que siempre tienen la tendencia a extralimitarse, si no es escrutado adecuadamente. En las disputas interpretativas acerca de lo que implica la expresión la mitad más uno de los votos o, por el contrario, la mitad más uno de los integrantes, puede estar la clave para permitir o ralentizar el cambio constitucional en sociedades altamente polarizadas y divididas.

⁵ *Idem.*

