

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Bogotá D.C.,

		
	1 3 0 0 2 0 2 4 E 2 0 5 0 1 0 2	
Al responder por favor cite este número 13002024E2050102		
Fecha Radicado: 2024-12-12 09:42:17		
Codigo de Verificación: 47825	Folios: 5	
Radicator: Ventanilla Minambiente		Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señor:

JUAN FELIPE SUÁREZ EUSSE

C.C. 1094932220

Notificación electrónica: Pipe14992@hotmail.com

Ciudad

Asunto: Solicitud de concepto quorum deliberatorio y decisorio del Consejo Directivo. Radicado No. 2024E1047487

Respetado señor Suárez:

Teniendo en cuenta la consulta trasladada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante el radicado del asunto por considerarla de nuestra competencia, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto-Ley 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. ASUNTO A TRATAR:

“(...)

1) ¿Cómo se debe calcular el quorum deliberatorio y decisorio del Consejo Directivo? Lo anterior bajo el entendido si se debe calcular sobre trece (13) que son las representatividades que la conforman, o sobre once (11) que son los miembros que actualmente pueden tener voz y voto en las sesiones, en virtud de la declaratoria de nulidad electoral de dos (02) de sus miembros?

2) ¿es viable aplicar por analogía, las disposiciones establecidas en el artículo 134 de la constitución Política de Colombia, en el sentido de excluir del cálculo del quorum deliberatorio y decisorio aquellas curules que se encuentran en vacancia absoluta irremplazable?

3) ¿En el caso en que sean presentadas recusaciones en contra de seis (06) de los once (11) miembros activos del Consejo Directivo, se entiende que fue afectado el quorum deliberatorio y decisorio? O por el contrario al estar conformado el consejo directivo por trece (13) integrantes, se requiere que se recusen a mínimo siete (07) para poder afectar la mayoría de sus miembros?

(...).”

II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Sin antecedentes específicos sobre el objeto de la consulta.

III. ANTECEDENTES JURIDICOS

El artículo 26 de la Ley 99 de 1993¹, señala la conformación del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales, en los siguientes términos:

¹ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

“ARTICULO 26. Del Consejo Directivo. Es el órgano de administración de la Corporación y estará conformado por:

- a. El gobernador o los gobernadores de los departamentos sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción la Corporación Autónoma Regional, o su delegado o delegados. Corresponderá al gobernador o a su delegado presidir el Consejo Directivo. Si fuesen varios los gobernadores, los estatutos definirán lo relativo a la presidencia del Consejo Directivo;
- b. Un representante del Presidente de la República;
- c. Un representante del Ministro del Medio Ambiente;
- d. Hasta cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa, para períodos de un (1) año por el sistema de cociente electoral, de manera que queden representados todos los departamentos o regiones que integran la Corporación. Si el territorio de la Corporación comprendiese un número plural de departamentos, la participación será definida en forma equitativa de acuerdo con el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional;
- e. Dos (2) representantes del sector privado;
- f. Un (1) representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la Corporación, elegido por ellas mismas;
- g. Dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la Corporación y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas.

PARAGRAFO 1. Los representantes de los literales f, y g, se elegirán de acuerdo a la reglamentación que sobre el particular expida el Ministerio del Medio Ambiente.

PARAGRAFO 2. En la conformación de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, se tendrán en cuenta las disposiciones de la Ley 70 de 1993.

(...).”

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Sea lo primero indicar que el Consejo de Estado² respecto del carácter objetivo que ostenta el quórum, lo cual impide que pueda ser objeto de interpretaciones subjetivas, ha señalado lo siguiente:

“El quórum ha sido definido como el número mínimo de miembros que debe estar presente en una corporación, agrupación o asociación para que pueda deliberar o decidir. Es por ello que se habla de dos clases: quórum deliberatorio y quórum decisorio. El primero faculta para que el órgano correspondiente pueda ejercer sus funciones y el segundo se impone para que pueda asumir la toma de decisiones. Este precepto establece, igualmente, el número de votos mínimos que requiere un candidato para ser electo en esa corporación, es decir, consagra la denominada regla de las mayorías, entendida como el mínimo de votos que por disposición constitucional, legal o reglamentaria se necesita para que una medida o decisión se entienda aprobada en un cuerpo colegiado, en donde, como su nombre lo indica, se debe dar juego a las mayorías y minorías para que, después de un proceso dialéctico, se llegue a una decisión colectiva a partir de las voluntades individuales que concurren en su construcción. Los conceptos de quórum y mayorías no son coincidentes, el quórum es un requisito de procedibilidad para que un ente colegiado pueda válidamente desarrollar sus funciones o competencias, para que no las asuma con un número exiguo de las partes que lo componen y que, por ende, no presupone la regla de aprobación, porque aquel es un requisito mínimo indispensable para el funcionamiento y organización de cualquier cuerpo colegiado, mientras que ésta hace referencia a la votación mínima para que una determinada decisión o medida sea aprobada. La falta o ausencia de quórum como requisito de procedibilidad impide que la corporación, grupo o asociación pueda reunirse válidamente para cumplir sus tareas, mientras las mayorías inciden frente a una decisión específica o propiamente dicha. El quórum es, entonces, un elemento objetivo que parte del total de miembros que por disposición constitucional, legal o reglamentaria conforman un cuerpo colegiado, cuya definición está en la Constitución, en la ley o en la norma de constitución del respectivo órgano y que define el marco de sus competencias. La naturaleza del quórum”

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 11 de julio de 2013. Radicación número 73001-23-31-000-2012-00162-01. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 23 de septiembre de 2015. Radicación número 19001-23-33-000-2015-00044-02. M.P. Alberto Yepes Barreiro.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

impide que éste pueda ser objeto de interpretaciones, porque precisamente su carácter objetivo es el que determina cuándo puede sesionar y decidir en forma válida un órgano en el que la voluntad colectiva se construye a partir de la reunión de las voluntades individuales. En otros términos, si no hay quórum no hay ninguna posibilidad de que el respectivo cuerpo se reúna para el cumplimiento de sus funciones, y, en el evento en que lo haga, éstas no tendrán validez, pues se requiere de un mínimo de asistentes. (Negritas y subrayado fuera de texto).

En consonancia con lo anterior, el Alto Tribunal, en sentencia³ del año 2021, determinó lo siguiente:

“(…)

133. Como se desprende de la cita anterior, las mayorías para la toma de decisiones la determina el número mínimo de votos que se requieren para adoptar una resolución, lo cual supone que es un concepto diferente al quórum, en tanto este último, **se erige como la proporción o el número de asistentes que se requieren para que una sesión de un cuerpo colegiado pueda comenzar o adoptar una decisión formalmente válida.** Dicho en otras palabras, **el quorum deliberatorio es el número mínimo de miembros de la respectiva comisión que deben hallarse presentes para que el cuerpo colegiado pueda entrar válidamente a discutir sobre los temas objeto de atención.** El quorum decisorio, corresponde al número mínimo de miembros de un cuerpo colegiado que deben estar presentes durante todo el proceso de votación para que aquélla pueda resolver válidamente cualquiera de los asuntos sometidos a su estudio.

134. **Ello es así porque cuando hay quorum deliberatorio se habilita el espacio para proceder a hacer el estudio y análisis del asunto puesto a consideración,** mientras que el concepto de quorum decisorio corresponde a las mayorías establecidas en el ordenamiento jurídico para adoptar legalmente la decisión.

(…)”.

Con base en lo señalado por el Consejo de Estado, el **quórum deliberatorio** es un requisito esencial para que un ente colegiado pueda ejercer sus funciones de manera válida, que asegura que no se adopten decisiones con un número insuficiente de miembros y es imperativo para que el cuerpo colegiado pueda reunirse y funcionar, mientras que el **decisorio** se refiere a la cantidad mínima de votos requeridos para aprobar una decisión. **La ausencia de quórum deliberatorio impide que la corporación se reúna válidamente, afectando así la toma de decisiones.**

Precisado lo anterior, y frente a sus interrogantes, corresponde señalar lo siguiente:

1) *¿Cómo se debe calcular el quorum deliberatorio y decisorio del Consejo Directivo? Lo anterior bajo el entendido si se debe calcular sobre trece (13) que son las representatividades que la conforman, o sobre once (11) que son los miembros que actualmente pueden tener voz y voto en las sesiones, en virtud de la declaratoria de nulidad electoral de dos (02) de sus miembros?*

3) *¿En el caso en que sean presentadas recusaciones en contra de seis (06) de los once (11) miembros activos del Consejo Directivo, se entiende que fue afectado el quorum deliberatorio y decisorio? O por el contrario al estar conformado el consejo directivo por trece (13) integrantes, se requiere que se recusen a mínimo siete (07) para poder afectar la mayoría de sus miembros?*

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera ponente: Rocío Araújo Oñate. Bogotá, D.C., cuatro (04) de marzo de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 11001-03-28-000-2020-00001-00. Actor: Gonzalo Raúl Gómez Soto. Demandado: John Valle Cuello - Director General de la Corporación Autónoma Regional Del Cesar “CORPOCESAR”.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

En la ya citada sentencia⁴ del año 2021, El Consejo de Estado establece lo siguiente:

“(…)

177. Como puede observarse de los artículos citados de los estatutos vigentes de CORPOCESAR, el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma está conformado por 13 personas; para deliberar requiere la mitad más uno de sus integrantes y como se trata de seres humanos no podemos hablar de cifras fraccionadas, esto es seis punto cinco (6.5), de forma que “más de la mitad” ha de entenderse simplemente como el entero superior a la mitad. Para el caso equivaldría a la presencia de siete (7) integrantes, como ha sido reiterado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵ en sentencias de control abstracto de constitucionalidad, que al tenor del artículo 243 de la Carta tienen un carácter obligatorio para todos los operadores jurídicos.

178. En la recopilación teórica se precisó que el quórum debe estar contenido en una norma de carácter general, de ahí que se predique su carácter objetivo. **En este caso, fue definido en los estatutos de la Corporación y no se puede cambiar por la voluntad de los miembros del Consejo Directivo.** De ahí, que no sean de recibo las interpretaciones planteadas por el apoderado del demandado ni las de la delegada del Ministerio Público, pues en los dos casos, se deja la consideración del quórum a aspectos subjetivos, como se entrará a analizar.

179. En la interpretación del apoderado del demandado, se indicó que el quórum deliberatorio y decisorio del Consejo Directivo de CORPOCESAR, se modificó dado que dos personas fueron privadas del derecho al voto; por lo tanto, el cómputo para la adopción de decisiones ya no se debería hacer sobre 13 que fueron los asistentes, sino sobre 11. **Aceptar la anterior postura, significaría avalar el proceder irregular de la entidad, de limitar la participación de dos de sus miembros, sin ningún sustento legal y sin competencia, lo cual daría pie para que se adopten decisiones que no encuentran un sustento legal y que van en detrimento del principio democrático de representación de los distintos estamentos que componen este órgano colegiado en las corporaciones autónomas regionales.**

⁴ Ídem 3

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C - 784 de 2014. “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.[30] o bien como más de la mitad de los integrantes.[31] o bien como la mayoría de los integrantes de una célula.[32] 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).[33] 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”. [34] Una decisión similar se tomó en sentencia C-187 de 2006.[35] 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 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”.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

180. Tampoco comparte la Sala, la nueva posición adoptada por el ministerio público, respecto del quórum decisorio y mayorías. Se presenta consenso en que el quórum deliberatorio es de 7 miembros porque son 13 los integrantes del consejo directivo de acuerdo con el artículo 23 de los estatutos. Sin embargo, el quórum decisorio no significa solamente la presencia en la sesión, sino que como se indicó en el numeral 2.5. de este proveído, este supone la capacidad para estudiar la agenda del día, manifestar su voluntad y resolver válidamente sobre cualquier asunto sometido a su estudio, decisión que al ser objeto de deliberación por las mayorías referidas, puede ser adoptada por las máximas decisorias que brindan la seguridad de que las determinaciones se toman con un número razonable de quienes integran el cuerpo colegiado. De la misma forma, se indicó que la existencia de un impedimento o una recusación, no tiene la virtualidad de variar o alterar el quórum, sino que implica que a quien le sea aceptada tal circunstancia, no puede participar en la respectiva actuación, esto es, la deliberación y la decisión.

(...)"

De tal forma que para el Alto Tribunal, partiendo de que el ordenamiento jurídico establece que el Consejo Directivo de una CAR está conformado por 13 miembros, el quórum deliberatorio se constituye por la mitad más uno, esto es, 7 miembros, por el carácter objetivo del citado quórum, lo cual impide que pueda ser objeto de interpretaciones subjetivas y la integración del Consejo Directivo es el definido en la Ley y/o en los estatutos de la Corporación y no se puede cambiar por la voluntad de los miembros del Consejo Directivo, y en este marco, frente a su otra inquietud, para que sea afectado el quorum deliberatorio y por ende, el quórum decisorio en una sesión del Consejo Directivo, se requiere que sean recusados un mínimo siete (07) integrantes.

2) ¿es viable aplicar por analogía, las disposiciones establecidas en el artículo 134 de la constitución Política de Colombia, en el sentido de excluir del cálculo del quorum deliberatorio y decisorio aquellas curules que se encuentran en vacancia absoluta irremplazable?

Frente al asunto en cuestión, basta con indicar que el citado artículo 134 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2015, es una disposición que sólo aplica a los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, tales como: el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales o Municipales y las Junta Administradoras Locales.

V. CONCLUSIONES

Nos atenemos a lo concluido anteriormente.

El presente concepto se expide a solicitud del señor **JUAN FELIPE SUÁREZ EUSSE** y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: "Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución".

Atentamente,

ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGON
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Héctor Abel Castellanos Pérez- Contratista Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales