




Quórums de aprobación de normas en las constituciones

Claudio Fuentes S., Universidad Diego Portales.

Resumen

En este informe se estudian los quórum para aprobación de normas que suelen establecerse en las constituciones. A partir de un análisis  de 15 países, se señala que las constituciones tienden a establecer requisitos de mayoría simple/absoluta para leyes ordinarias y establecer quórum calificados o especiales para reformas parciales a la Constitución. Se analizan  además otros requisitos adicionales que suelen establecerse para hacer reformas parciales a la Constitución. 

Palabras Clave:
Quórum, reforma
Constitucional,
Legislación.

Introducción

Un aspecto central de la elaboración de la Constitución dice relación con los quórum para aprobar normas. Entendemos por quórum la proporción de votos que se necesita en el Congreso para aprobar normas. Para referirnos a ellos, utilizaremos la nomenclatura de mayoría simple (50%+1 de quienes están presentes en la sala), mayoría absoluta (50%+1 de quienes integran el cuerpo deliberativo), y mayoría calificada (que puede variar entre 4/7 y 2/3 de los integrantes de un Congreso). En sistemas bicamerales, dichos quórum establecen para la aprobación en cada cámara.

Tabla 1. Tipos que Quórum para aprobación de leyes

Mayoría	Quórum de cada Cámara	Descripción
Mayoría simple	50% + 1 de los presentes	Se utiliza generalmente en la aprobación de legislación. Usualmente se establece un quórum mínimo para sesionar.
Mayoría absoluta	50% + 1 en ejercicio	Se considera al conjunto de congresistas que al momento de votar se encuentran habilitados para hacerlo
Mayoría Calificada	4/7 (57,1%)	Usualmente se aplican estos quórum especiales para materias de carácter constitucional. En algunos casos se utiliza en relación a los presentes en la sala y en otros casos en relación a congresistas en Ejercicio.
	3/5 (60,0%)	
	2/3 (66,6%)	

Los quórum son relevantes pues definen el porcentaje de votos o nivel de acuerdo requerido para permitir la gobernanza de un sistema. Para algunas personas es relevante que las mayorías se expresen en las decisiones, por lo que favorecen quórum más bajos que permitan que tales mayorías decidan. Para otras personas resultaría más conveniente que ciertas normas (usualmente de carácter constitucional) requieran un quórum más alto a fines de garantizar su estabilidad en el tiempo, a esto nos referimos con “quórum especiales” o “mayorías calificadas”. Como en algunas normas se establece un quórum más alto, se requiere un consenso político mayor para hacer cualquier modificación. Al establecerse estos quórum especiales, se protege además a las minorías de lo que se ha denominado la “dictadura de la mayoría”.

Tabla 2. Argumentos y contra-argumentos respecto de los quórum

A favor de mayorías simples	A favor de mayorías especiales
<ul style="list-style-type: none"> o Favorece que mayorías puedan expresar su voluntad o El gobierno de mayorías genera más adhesión e interés ciudadano por participar. Votar se hace relevante 	<ul style="list-style-type: none"> o Mayorías circunstanciales podrían provocar inestabilidad o Esta lógica de mayorías simples genera un ir y venir de políticas públicas que no ayuda a su concreción.
<ul style="list-style-type: none"> o Supermayorías generan inflexibilidad o rigidez en el sistema político. o En el debate democrático las minorías cuentan con garantías constitucionales de protección y depende de ellas convencer a la ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> o Permite dar estabilidad a las normas pues requiere acuerdo para modificarlo o Permite que se protejan las minorías de la "tiranía de las mayorías".

Cuadro elaborado por el autor

¿Qué se establece en las Constituciones en relación a quórum?

En un sistema democrático existen diversos tipos de normas. Aquí analizaremos los quórum requeridos para leyes ordinarias, leyes orgánicas o especiales, y para reformas parciales a la Constitución. En otro informe abordamos lo concerniente a reformas totales a la Constitución. Para este estudio consideramos 15 países de América Latina y sur de Europa. Para observar los textos constitucionales tomamos como referencias los textos publicados en el *Constitute Project*, considerando la última actualización de la Constitución que allí es publicada.

Leyes ordinarias. Para el caso de leyes ordinarias, las constituciones suelen establecer requisitos de aprobación de, ambas, mayoría simple y mayoría absoluta dependiendo de la materia que se trate. Solo en los casos de Brasil y Portugal es establece el requisito de mayoría absoluta.

Leyes orgánicas. La figura de leyes orgánicas o especiales no es frecuente en el constitucionalismo comparado. Solo en el caso de Chile se establece un quórum de 4/7 de los integrantes de cada Cámara para su aprobación. En el resto de los países que tienen esta figura (Colombia, España, Perú y Portugal), el quorum de aprobación para este tipo de leyes es de mayoría absoluta.

Reformas parciales a la Constitución. Los quórum y requisitos de aprobación para reformas parciales a la Constitución varían significativamente de un país a otro. La mayoría de los países analizados establece algún tipo de requisito de quórum calificado y/o algún requisito adicional. Solo Colombia establece el requisito de mayoría simple, pero el sistema para permitir una reforma parcial requiere dos rondas de votación, donde en la primera se puede aprobar por mayoría simple y la segunda ronda requiere mayoría absoluta. En Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela se establece requisito de mayoría absoluta, pero, de nuevo, con algunos requisitos adicionales. Panamá establece que la reforma debe ser aprobada en tres rondas de debates por la legislatura y debe ser

confirmada por la legislatura que es electa en el período consecutivo. En Paraguay se agrega la obligatoriedad de un referendo ratificatorio. En Perú se establece la obligación del referendo ratificatorio. Sin embargo, si dos legislaturas sucesivas aprueban por 2/3 de sus integrantes la reforma, puede ser aprobada. En Venezuela la reforma también requiere referendo ratificatorio.

Tabla 3. Quórum y otros requisitos para leyes y reformas parciales a Constitución

	Tipos de leyes					Otros requisitos				
	Leyes	Org.	Ref	Constitucionales (Parciales)		Doble Legislatura	Doble/triple Debate	Conven-ción	Refe-ren-dum.	E Fed Ra-tifica
Argentina	MS/MA				2/3			Si		
Bolivia	MS/MA				2/3					
Brasil	MA			3/5			Si			
Chile	MS/MA	4/7		3/5	2/3					
Colombia	MS/MA	MA	MS/MA				Si			
Costa Rica	MS/MA				2/3	Si				
Ecuador	MS/MA				2/3		Si			
España	MS/MA	MA		3/5	(2/3)					
México	MS/MA				2/3					Si
Panamá	MS/MA		MA			Si	Si			
Paraguay	MS/MA		MA						Si	
Perú	MS/MA	MA	MA						Si	
Portugal	MA	MA			2/3					
Uruguay	MS/MA				2/3			(Si)	Si	
Venezuela	MS/MA		MA						Si	

Elaborado por el autor a partir de textos constitucionales disponibles a la fecha en [ConstituteProject](#).

MS: Mayoría simple

MA: Mayoría absoluta

Doble legislatura: requisito que dos legislaturas sucesivas deban aprobar la reforma.

Doble/triple debate: requisito que el Congreso deba debatir dos o tres veces la propuesta de reforma.

Convención: requisito que se establezca una Convención para ratificar la reforma.

Referendum: Plebiscito o referendo de ratificación.

En algunos casos se establecen requisitos de participación Eº Federal
ratifica: requisito que la reforma sea aprobada también por Estados de la Unión Federal.

() En el caso de España, reforma requiere 3/5 de cada Cámara. Si no hay acuerdo se crea comisión bicameral. Si allí tampoco no hay acuerdo, texto puede aprobarse por 2/3 con acuerdo de ambas cámaras.

En el caso de Brasil, España y Chile se establece un quórum de 3/5 pero también se agregan requisitos. En Brasil, una reforma parcial requiere dos rondas de debate para su aprobación. En España, la reforma requiere 3/5 de cada Cámara. Si no hay acuerdo se crea comisión bicameral. Si allí tampoco no hay acuerdo, el texto puede aprobarse por 2/3 con acuerdo de ambas cámaras. En Chile, la norma general para reformas parciales es de 3/5 aunque se establece el quórum de 2/3 para algunos capítulos esenciales como el de bases, derechos y deberes, Fuerzas Armadas, Consejo de Seguridad Nacional, Tribunal Constitucional y Reforma Constitucional.

Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México, Portugal y Uruguay establecen un quórum de 2/3 para reformas parciales a la Constitución. Pero aquí de nuevo en algunos casos se establecen requisitos adicionales. Argentina establece la necesidad de convocar a una Convención Constituyente. Costa Rica establece que el debate debe realizarse en dos legislaturas consecutivas. Ecuador señala el requisito adicional de un doble debate. México condiciona la aprobación de una reforma a la aprobación por mayoría de la reforma en las legislaturas estatales. Y en Uruguay, si el Congreso lo aprueba por 2/3 debe ser ratificada la reforma en un referendo. Se plantea otro escenario en dicho país consistente en que si la reforma es aprobada por mayoría absoluta, se pueda convocar a una Convención que por mayoría absoluta aprueba la reforma y luego se convoca a un referendo ratificatorio.

Por lo recién descrito, se advierte que en general los sistemas políticos en los casos analizados han buscado establecer requisitos de quórum y otros mecanismos para asegurar que las reformas a la Constitución cuenten con un respaldo mayoritario tanto de los órganos representativos (por la vía de quórum especiales, o por dobles votaciones o hacer que distintas legislaturas ratifiquen la reforma). Los países que tienen quórum más bajos de aprobación de reformas constitucionales parciales tienden a generar mecanismos adicionales para ratificar la modificación. Es decir, el principio de querer generar cierta estabilidad en las normas es importante para los sistemas políticos.

Algunas normas especiales con exigencia de supermayorías.

Hasta aquí analizamos los requisitos establecidos en las Constituciones de algunos países para la aprobación de normas ya sea ordinarias, especiales o reformas parciales a la Constitución. Adicionalmente, algunos países establecer quórum especiales (supermayorías de 2/3 o de 3/5) para ciertas decisiones (Tabla 4).

Solo en el caso de Chile se establece esta supermayoría para capítulos completos de la Constitución. En el resto de los países, se aplican estos quórum supermayoritarios para algunas decisiones claves como por ejemplo solicitar la acusación constitucional de autoridades, reformas que tienen que ver con autonomía y administración del Estado, concesión de amnistía e indultos, y nombramiento de ciertas autoridades del Estado. En el caso de Uruguay se establece una supermayoría para lo concerniente a las normas electorales que son centrales al sistema democrático.

Tabla 4. Super-mayorías en temas Constitucionales

País	Quórum	Tema
Argentina	2/3	Para solicitar acusación constitucional a autoridades
Brasil	2/3	Senado para fijar tasas máximas para transacciones
Bolivia	2/3	Autonomías y descentralización
Chile	2/3	Capítulos Bases, Derechos y deberes, FFAA, CSN, Tribunal Constitucional, Reforma Constitucional
Colombia	2/3	Conceder amnistías o indultos por delitos políticos
Ecuador	2/3	Conceder amnistía por delitos políticos e indultos por razones humanitarias
España	3/5	Para designar integrantes de Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional.
Paraguay	2/3	Cámara podrá amonestar a sus integrantes por inconducta y suspenderlo. Cámara podrá formular acusación a autoridades por mayoría 2/3 de sus integrantes Nombramiento Defensor del pueblo
Portugal	2/3	Confirmar actos relativos a Relaciones Exteriores, Límites entre sector público y privado y reglamentación de actos electorales
Uruguay	2/3	Ley de registro Cívico o de Elecciones. Quórum de 2/3 para ámbitos de garantía de sufragio, composición y procedimientos de Corte Electoral.
Venezuela	2/3	Remoción de magistrados de Tribunal Supremo de Justicia

Elaborador por el autor a partir de revisión de Constituciones disponibles a la fecha en [ConstituteProject](#).
CSN: Consejo de Seguridad Nacional.

Síntesis

El debate de los quórum para la aprobación de normas será una discusión central en el debate constituyente. Desde un punto de vista comparativo advertimos que:

- o Los países tienden a establecer quórum diferenciados para aprobar legislación ordinaria y aquellas materias asociadas a la Constitución. Se tiende a tener un quórum de mayoría simple/absoluta para leyes ordinarias y quórum especiales para reformas parciales a la Constitución.
- o La existencia de un quorum especial de 4/7 para leyes orgánicas como sucede en Chile es una excepción. Países que tienen ese tipo de leyes usan el quórum de mayoría absoluta.
- o Para reformas parciales a la Constitución, los países tienden a establecer quórum especiales (3/5 y/o 2/3). Aquellos países que establecen quórum más bajos (Mayoría absoluta), tienden a incorporar otros requisitos para la aprobación de estas reformas, incluyendo dobles o triples debates en el Congreso, debates en legislaturas sucesivas, o mecanismos de ratificación vía referendo o plebiscito.
- o Lo anterior demuestra que, en general, tiende a primar la idea que a nivel Constitucional se busca dar cierta estabilidad a las normas a partir de mecanismos más exigentes para reformar parcialmente la Constitución.