



ESTUDIOS

La reforma del Quorum

En Revista de Derecho parlamentario N° 6

La **Revista de Derecho Parlamentario** es una publicación de la Dirección de información Parlamentaria, cuyo objetivo principal es servir de apoyo a la actividad legislativa mediante la divulgación de una variada gama de temas de índole estrictamente parlamentaria vinculados con la organización y el procedimiento parlamentarios, así como también de los referidos a la técnica legislativa, tanto del ámbito nacional o provincial como del extranjero.

AL LECTOR

La publicación o reproducción total o parcial del contenido de este artículo será permitida sólo en el caso de que se cite a la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación y, en su caso, a los autores de los artículos y notas firmadas.

En las mismas condiciones se permite la utilización de la información aquí incorporada en trabajos de índole académica (libros, tesis, folletos, artículos, conferencias, etcétera).

**(c) Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación
Buenos Aires, Diciembre de 1994**

Av. Rivadavia 1864 (2° piso)

BuenosAires.Argentina:dip@hcdn.gov.ar

LA REFORMA DEL QUORUM*

Por Lucía Fontenla**

Con el objeto de aportar a un debate nacional sobre la institución parlamentaria y su funcionalidad dentro del sistema político enfocaré algunas consideraciones que hacen a la significación y al papel del quórum tal como se presenta en la actualidad. Teniendo en cuenta la amplitud y diversidad de las cuestiones que hoy se abaten sobre la representación política surge la pregunta del por qué centrar en este instituto la atención. La imagen del Congreso ha perdido prestigio tanto a nivel del país como en otros sistemas políticos y este fenómeno merece analizarse con detenimiento¹.

Pero además de preocuparnos en esta amplísima y apasionante temática nos parece que es también oportuno señalar algunas consideraciones que hacen a la praxis parlamentaria cotidiana.

Creo que sería válido trasladar una mirada crítica y un nuevo aliento de reforma sobre el Congreso, permitiendo y promoviendo un flujo enriquecedor de ideas más diversificado, que incorpore junto a los legisladores a especialistas parlamentarios y periodistas orientado a difundir a un público más amplio la problemática parlamentaria. En la comprensión

* El presente artículo fue escrito antes del inicio de la Asamblea Constituyente y probablemente esté impreso y sea leído después que ésta haya concluido su labor y la Constitución Nacional ya esté reformada, lo que traerá muy posiblemente diferentes matices de interpretación.

Una síntesis de este artículo en inglés, francés y portugués puede consultarse en página 35.

** Licenciada en Ciencia Política. Funcionaria de la Comisión de Industria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

¹ Lucía Fontenla. *El Parlamento. Espacio Público y Representación. Hacia fin del siglo XX*. Club de Lectores, Buenos Aires, 1993.

Working papers on Comparative Legislative Studies, Edited by Lawrence D. Longley, Research Committee of Legislative Specialits, Lawrence University, 1994.

de que la representatividad en la sociedad actual es compleja y múltiple y requiere de la participación de un conjunto más amplio de intervinientes.

Siguiendo los temas concretos que se presentan como ejes de discusión en la opinión pública y los medios de comunicación nacional, aparecen temas de procedimiento — como el cumplimiento del requisito del quórum — que centran una crítica atención. Este ha sido uno de los aspectos que se han tomado como demostración de la ineficiencia del Congreso, perjudicando la imagen de los legisladores y, lo que no es menos grave, de las instituciones democráticas. La evaluación de la eficiencia congresional centrada principalmente en la asistencia de los legisladores al recinto y el cumplimiento del requisito de prestar presencia para el quórum, es un indicador bastante limitado en este aspecto.

SIGNIFICACION DEL QUORUM

¿Cuál es la función del quórum como instituto de procedimiento parlamentario?

En todo cuerpo colegiado es indispensable que determinado número de sus integrantes se encuentre presente para deliberar o para tomar decisiones; a esto responde el requisito de presencias exigibles para entrar en sesión.

El reglamento de las dos Cámaras de conformidad con el artículo 56 de la Constitución lo establece para “entrar en sesión”, y el artículo 148 del Reglamento de la Cámara de Diputados lo considera esencial para declarar abierta la sesión.

Aunque una vez abierta ésta, la Cámara puede perder el quórum legal y continuar la reunión, hecho también aceptado por el reglamento en el artículo 162²; que autoriza a prorrogar los términos del uso de la palabra por asentimiento de la mayoría de los presentes “cualquiera sea el número de éstos”; pero llegado el caso de votar, nuevamente deberá verificarse el número de presentes, y en su caso, llamarse a los diputados para retornar al recinto (artículo 161 reglamento Diputados); de no obtenerse el requisito legal de presencias, se cerrará el debate y será imposible de votación (artículo 131, reglamento Diputados).

INTERPRETACION DEL QUORUM

El requisito del quórum que establece la Constitución en su artículo 56 puede interpretarse como una función instrumental para asegurar el

² Breve comentario del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria. Buenos Aires, 1992.

correcto funcionamiento legislativo, pero con la posibilidad de ser flexibilizado por interpretaciones y usos que resulten adecuados a los objetivos funcionales que orientan a este instrumento, que parece dirigido a asegurar la transparencia legislativa y la participación de la mayoría de los legisladores en la sanción legislativa.

Volviendo sobre las características estructurales del Congreso como forma de representación y de su organización, se debe atender a la participación de éste en la toma de decisiones y en el equilibrio de poderes, en síntesis en su rol institucional y en los modos de relacionamiento entre mayorías y minorías, como también tener en cuenta la lógica que prevalece en los distintos momentos³.

Nos parece oportuno el momento de replantear el debate sobre el requisito del quórum para el cumplimiento de las sesiones de ambas Cámaras, ya que este uso podría estar trabando seriamente la verificación eficaz de la actividad parlamentaria en el país.

Si bien este recurso puede ser ejercitado en diversos sentidos, como lo muestra la experiencia parlamentaria, bajo esta otra perspectiva, el quórum suele presentar el problema de si es o no admisible utilizarlo como "recurso" parlamentario, negando el número para sesionar o en el momento de la votación. Actualmente pareciera que este requisito se ha transformado en un uso que limita negativamente el papel del Congreso en el caso argentino.

Pero si echamos una mirada más profunda sobre la dinámica de los poderes constitucionales podemos realizar una nueva interpretación del requisito del quórum.

Al exigírseles a las Salas un quórum que dudosamente beneficia a la diferenciación de los poderes constitucionales, contribuye en el presente al deterioro de su imagen, y no se ajusta a la evaluación observada en los últimos tiempos, teniendo en cuenta casos comparativos como el norteamericano, el inglés y el brasileño, por citar algunos casos conocidos⁴.

La ubicación del quórum como una cuestión negativa —centrado en la dificultad para su logro—, es insalvable en los términos actuales en que se presenta, ya que el cumplimiento del quórum como está planteado en la Argentina, no solo no asegura un trabajo parlamentario eficiente, sino que hasta puede ser signo de un parlamento más débil.

Este instituto no es, según los criterios que actualmente prevalecen, un instrumento esencial para un buen trabajo parlamentario, ni tampoco para un parlamento con peso.

³ Hipólito Orlandi, "Relaciones Mayoría-Minoría, en Diputados: presentismo, quórum y consenso". Artículo publicado en "Revista Memoria & Proyecto" Nº 1, 1993.

⁴ Análisis de casos comparados ver en Apéndice.

EL TRABAJO PARLAMENTARIO

La tarea parlamentaria hoy día se expresa fundamentalmente en el trabajo de las comisiones, y la tarea más importante del plenario debe estar en función de la agilidad y especificidad de las cuestiones tratadas. La cantidad y diversidad de los temas de tratamiento legislativo hacen superflua y formal la pretensión de que los legisladores atiendan todos los temas tratados en las sesiones de Cámara, y hasta puede verse como inconveniente que desperdicien el tiempo dejando de atender las cuestiones que sí conocen.

Aunque esto no quiere decir que no haya algunos temas de relevancia que debieran requerir la presencia de la totalidad del cuerpo.

Mantener el quórum como está planteado es muy difícil, no tiene vías de solución en la interpretación actualmente vigente en el país, y es un esfuerzo que no tiene mayor significación para la transparencia legislativa.

Es oportuno diferenciar el quórum del presentismo a los efectos de considerar el trabajo parlamentario. Así en tanto el presentismo alude a un deber general de los integrantes de los cuerpos deliberativos de la Nación de estar presentes y participar de las deliberaciones, el quórum es una exigencia constitucional que exige la presencia de una mayoría de integrantes de cada Cámara para la adopción de la sanción legislativa.

El requisito del quórum se fundamenta en el caso argentino, en una norma constitucional que recogen los reglamentos de sus salas. En el capítulo III de la Constitución Nacional “las disposiciones comunes a ambas Cámaras”, el artículo 56 estipula: “Cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez. Ninguna de ellas entrará en sesión sin la mayoría absoluta de sus miembros; pero un número menor podrá compeler a los miembros ausentes a que concurran a las sesiones, en los términos y bajo las penas que cada Cámara establecerá”.

El siguiente artículo 57: “Ambas Cámaras empiezan y concluyen sus sesiones simultáneamente. Ninguna de ellas, mientras se hallen reunidas, podrá suspender sus sesiones más de tres días sin el consentimiento de la otra.” Ha sido raramente cumplido y de dudosa utilidad, por lo que algunos especialistas han propuesto su eliminación⁵.

El mero cumplimiento de esta exigencia no parece sustantivo para un funcionamiento eficaz de la institución, hasta cabría el peligro de que

⁵ Breve comentario del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria. Buenos Aires, 1992.

se convirtiera en un organismo ratificatorio dejando de ser el órgano de confrontación y debate de las ideas sociales y políticas de la comunidad; en este caso se perdería la contribución esencial de la institución en un moderno concepto de la democracia: el logro de un equilibrio entre el reconocimiento a la disensión y la exigencia de consenso^{6 y 7}.

Por otra parte parece importante aligerar la complejidad del procedimiento deliberativo para mejorar la tarea legislativa y permitirle un ordenamiento adecuado de su propia labor, como también ampliar los canales propios de información nacional y sobre legislación comparada.

Parece conveniente superar las sesiones maratónicas en las que se despachan decenas de leyes, o por el contrario, el debate de un solo proyecto con agobiantes deliberaciones que insumen hasta las madrugadas, con interminables listas de oradores con reiterados conceptos e intervenciones.

Se trata entonces de encontrar medidas operativas a implementar para dar a la institución un funcionamiento más eficaz.

REFORMA CONSTITUCIONAL Y REQUERIMIENTOS REGLAMENTARIOS

Entre los enunciados de la ley 24.309 de Declaración de la Necesidad de Reforma Constitucional que están contenidos dentro del Núcleo de las Coincidencias Básicas en su punto G, se enuncian junto con la regulación de la facultad presidencial de dictar reglamentos de necesidad y urgencia, los procedimientos para agilización del trámite de discusión y sanción de leyes, y la propuesta de reforma del artículo 70 referente a la extensión de las sesiones ordinarias entre el 1º de marzo y el 30 de noviembre, proponiendo la reforma del artículo 55 de la Constitución Nacional⁸.

También se contempla habilitar el artículo 69 a los efectos de introducir reformas con el sentido y reservas indicados, cuya redacción que-

⁶ Hipólito Orlandi. *Ibíd.*

⁷ Maurizio Cotta, "Parlamentos y Representación", en *Manual de Ciencia Política*, varios autores, Alianza Editorial, Madrid, 1990.

⁸ No consideramos en este artículo la cuestión que hace a la extensión del período ordinario de sesiones; aunque también pueden preverse otros recursos para superar las limitaciones que éste impone, como la posibilidad de instituir una comisión especial con facultad resolutoria para despachar asuntos urgentes y prioritarios que surjan durante el receso ordinario. Ver: Lucía Fontenla. "Funcionamiento de las Comisiones Parlamentarias: antecedentes y legislación comparada". Publicado en *La Reforma Parlamentaria*, varios autores, Fundeco-Varela Cid. Buenos Aires, 1983.

dará librada a la Convención Constituyente. Otros aspectos que se tomarían en consideración incluirían los procedimientos de aprobación de leyes en general en plenario y en particular en las comisiones, y la compatibilización de las posiciones de las Cámaras por comisiones de enlace bicameral, con exclusión de la sanción tácita de proyectos legislativos. De común acuerdo se ha resuelto excluir reformas tendientes a introducir la sanción tácita, tanto en proyectos de leyes de necesidad y urgente tratamiento, como en casos de proyectos aprobados por una de las Cámaras.

Aunque el tema del quórum no está previsto explícitamente en la ley 24.309 podría considerarse indirectamente afectado, al preverse la posibilidad de aprobación de las leyes en particular en las comisiones, después de la aprobación en general en el plenario, con la consiguiente reducción del tiempo de quórum en plenario, al trasladarse del plenario a las comisiones el debate y la votación en particular de los proyectos de ley.

En este sentido es interesante recordar algunas propuestas dadas con el fin de mejorar la función legislativa, que proponían la posibilidad de que se dotase a las comisiones parlamentarias de las atribuciones suficientes para sancionar por sí mismas la ley, sin necesidad de recurrir al plenario de la Cámara. “No guarda coherencia, es un contrasentido, que el Parlamento delegue función legislativa en el Poder Ejecutivo, ministerios, Banco Central y otros órganos, y no haga lo propio con sus comisiones”⁹.

“El Parlamento debe delegar esta potestad en sus comisiones, como modo de agilizar el trámite. Para ello deberá clasificar y tipificar la materia legislativa, a fin de determinar los quórum y mayorías necesarias para sancionar la ley, conforme a la naturaleza y entidad del objeto. Las comisiones serán entonces ‘pequeños’ parlamentos, no parlamentos ‘paralelos’. Sólo las cuestiones que hagan a los prioritarios intereses de la Nación se tratarán conforme al procedimiento tradicional. Por ello se deberá prever constitucionalmente la clasificación de la materia legislativa y las pautas de deslinde para determinar qué procedimiento de sanción corresponde según el objeto”¹⁰.

DETERMINACION CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTARIA DEL QUORUM

Además del principio general que establece la Constitución en el artículo 56 ya mencionado con respecto al quórum, la noción de “la ma-

⁹ Carlos Menem-Roberto Dromi. *Reforma del Estado y Transformación Nacional*, edición Ciencias de la Administración SRL, Buenos Aires, 1990.

¹⁰ Carlos Menem-Roberto Dromi, op. cit., ibídem.

yoría de sus miembros” puede ser interpretada bajo dos formas: “más de la mitad de sus miembros” o como “la mitad más uno de sus miembros” fórmula por la que se pronuncia el Reglamento en el artículo 14: “Para formar quórum legal será necesaria la presencia de la mitad más uno del número total de diputados”. En el análisis presente se contempla exclusivamente el caso del quórum para la sesión ordinaria de las Cámaras, quedando excluidos los casos contemplados constitucionalmente bajo la denominación de quórum agravados:

—Cuando la Constitución exige las tres cuartas partes del total de los miembros del Congreso en la Asamblea Legislativa de escrutinio y elección de presidente y vicepresidente de la Nación.

—O según algunas opiniones, cuando la Constitución exige una mayoría especial de dos tercios para adoptar decisiones, como en los casos de declaración de la necesidad de la reforma constitucional, corrección o remoción de sus integrantes, desafuero, rechazo del veto presidencial.

—Cuando la Constitución exige la mayoría de las dos terceras partes sobre el total, en los casos de insistencia de la Cámara revisora en sus modificaciones, en la cuarta lectura de un proyecto de ley (artículo 71 de la Constitución).

También existe otra consideración reglamentaria respecto de la sesión preparatoria de incorporación de diputados, en la que el quórum se computa con los diputados en ejercicio junto con los electos (artículo 2º).

En cuanto a la exigencia de quórum para la sesión de las comisiones permanentes se requiere la presencia de la mayoría de sus miembros (artículo 90 del Reglamento), “más de la mitad de éstos”, pero pasada la media hora se podrá considerar y despachar asuntos hasta con la tercera parte de sus integrantes, y para la Comisión de Presupuesto y Hacienda, la cuarta parte, según estipula el mismo artículo.

También existe el recurso del dictamen en minoría, normado en el segundo párrafo del artículo 90: “Sin embargo, luego de fracasada por falta de número una reunión citada para tratar determinado asunto, el mismo podrá ser considerado y despachado por los miembros que concurren a las reuniones siguientes convocadas con el mismo objeto”. En este caso será reconocido como “dictamen de comisión en minoría”.

EL QUORUM EN LOS PROYECTOS DE MODIFICACION DEL REGLAMENTO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

Nos detendremos en los criterios sustentados en los últimos proyectos de modificación del Reglamento de la Cámara de Diputados. Según el dictamen de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento,

impreso en Orden del Día N° 514 del 30 de julio de 1992, se sustituye el texto del artículo 14 del Reglamento por el siguiente: "Para formar quórum legal será necesaria la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros, entendiéndose como tal la presencia de más de la mitad de los integrantes del cuerpo". Y referente a los homenajes se incorpora en el artículo 208, que la Comisión de Labor Parlamentaria fijará una sesión especial mensual para hacer efectivos los homenajes. Sólo podrá disponerse que el homenaje se rinda en la misma sesión bajo circunstancias especiales y previa aceptación del cuerpo por dos tercios de votos.

Figuran como antecedentes los proyectos Baylac y otros, Pugliese, Matzkin y otros, Bischof y Fescina.

En lo referido al tema central de nuestro artículo encontramos en el proyecto de resolución de Baylac y otros, que resulta de un dictamen en minoría, en el que se expresa la misma propuesta para el artículo 14 respecto al quórum que la recogida en el dictamen de mayoría, y como se expresa en los fundamentos del mismo en este tema no se exhiben diferencias en ambos tratamientos.

Analizando entre los antecedentes el proyecto de reforma del Reglamento presentado por el diputado Pugliese —expediente 945-D.-91—, nos encontramos con la redacción propuesta para el artículo 131: "Para formar quórum legal será necesaria la presencia de la mayoría absoluta del número total de diputados; pero transcurrida media hora desde la citación, bastará la presencia de un tercio para abrir la sesión. Sin embargo, y salvo las excepciones que expresamente fije este Reglamento, no se podrá resolver ningún asunto sin la existencia de quórum legal. La obligación de los diputados que hubiesen concurrido es esperar esa media hora".

En cuanto al capítulo IV "De la votación", propone para el artículo 194: "Salvo cuando el Reglamento especifique lo contrario, todas las resoluciones de la Cámara se tomarán en dos turnos de votación: el primero, a las 16 horas, y el segundo a las 20 horas, interrumpiéndose el asunto que estuviera en consideración.

"Si la Cámara modificase el horario de sesión previsto en el artículo 123, deberá fijar simultáneamente los nuevos turnos de votación.

"Si se prorroga la duración de una sesión, la Cámara podrá fijar un nuevo turno de votación para una hora determinada, pero en este caso sólo podrán verificarse las votaciones con la Cámara reunida con quórum legal.

"Cada turno de votación cesará una vez realizadas todas las votaciones pendientes, salvo que se levante la sesión, en cuyo caso las que no se hayan podido realizar pasarán a ser prioritarias en el primer turno de

votación de la reunión siguiente. Concluido el turno, la Cámara reiniciará la consideración del asunto interrumpido.”

Artículo 195: “Las votaciones referentes a proyectos de ley, de resolución y de declaración, como aquellas que así lo disponga expresamente el Reglamento sólo podrán realizarse estando la Cámara reunida en quórum legal.

”Las votaciones de mero procedimiento, o cuando el Reglamento las autorice podrán realizarse, si después de transcurridos quince minutos de la hora reglamentaria del turno, no se lograra quórum legal, pero sí el quórum reducido del artículo 131. En este caso las votaciones que requiriesen la existencia de quórum legal pasarán a ser prioritarias en el turno siguiente”.

En el proyecto presentado por la Comisión de Modernización Parlamentaria, publicado en Orden del Día N° 1.473 del año 1989, se expresa la decisión de dicha Comisión de recomendar a la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento, la elaboración de un nuevo Reglamento de la Cámara sobre los lineamientos que figuran en su anexo que forma parte de dicha resolución: “En lo Legislativo. Fundamentalmente, centrar el esfuerzo legislativo en las comisiones, dejando la discusión del recinto como caja de resonancia para el debate político. . .”, y ajustando el trámite legislativo.

En el proyecto de modificación del Reglamento presentado por el diputado Matzkin conjuntamente con otros señores diputados en cuanto al tema de este artículo, (expediente 4.417-D.-91), se propone la sustitución del texto del artículo 14 por el siguiente: “Para formar quórum legal será necesario: En las sesiones de tablas, la presencia de la mayoría absoluta del número total de diputados, pero transcurrida media hora desde la citación bastará la presencia de un tercio para abrir la sesión.

”En las sesiones especiales será necesaria la presencia de la mayoría absoluta del número total de los miembros de la Cámara. Salvo las excepciones que expresamente fije este Reglamento, no se podrá resolver ningún asunto sin la existencia de quórum legal.

”La obligación de los diputados que hubiesen concurrido es esperar media hora.”

En el capítulo XXI —De la votación—, se sustituye el texto del artículo 177 por el siguiente:

“Salvo cuando el Reglamento especifique lo contrario, todas las resoluciones de la Cámara se tomarán en tres turnos de votación: el primero a las 18 horas, el segundo a las 21 horas, y el tercero a las 24 horas, interrumpiéndose el asunto que estuviera en consideración.

”Si la Cámara modificase el horario de sesión, deberá fijar simultáneamente los nuevos turnos de votación. Si se prorroga la duración de

una sesión, la Cámara podrá fijar un nuevo turno de votación para una hora determinada, pero en este caso sólo podrán verificarse las votaciones con la Cámara reunida con quórum legal.

”Cada turno de votación cesará una vez realizadas todas las votaciones pendientes, salvo que se levante la sesión, en cuyo caso las que no se hayan podido realizar pasarán a ser prioritarias en el primer turno de votación de la reunión siguiente. Concluido el turno, la Cámara reiniciará la consideración del asunto interrumpido. . .”.

También se sustituye el artículo 178 por el siguiente: “Las votaciones referentes a proyectos de ley, de resolución y de declaración, como aquellas que así lo dispongan expresamente en el Reglamento, sólo podrán realizarse estando la Cámara reunida en quórum legal.

”Las votaciones de mero procedimiento o cuando el Reglamento las autorice, podrán realizarse, si después de transcurridos 15 minutos de la hora reglamentaria del turno, no se lograra el quórum legal, pero sí el quórum reducido del artículo 14. En este caso las votaciones que requiriesen la existencia del quórum legal, pasarán a ser prioritarias en el turno siguiente.”

En cuanto a los homenajes el artículo 208 contiene criterios similares a los comentados anteriormente.

La propuesta que contiene el proyecto de resolución del diputado Bischof (expediente 4.526-D.-91), propone como modificación del artículo 14: “El quórum legal lo forma la mayoría absoluta de los diputados. Si éste no se logra en el horario fijado para iniciar la sesión, transcurrida una hora, el cuerpo sesionará con cualquier número de legisladores presentes para tratar exclusivamente los asuntos incluidos en el orden del día, y sus decisiones serán válidas.

Antes de la votación de una ley, la Presidencia verificará la asistencia, y en caso de no haber quórum el asunto será tratado en una sesión que quedará automáticamente convocada para la misma hora de convocatoria del día hábil siguiente, oportunidad en la cual la votación pendiente se hará con cualquiera sea el número de legisladores presentes y la ley que se dicte será válida”. Otro dato a tener en cuenta sobre este proyecto es que el mismo se reduce a esta propuesta, resaltando así la cuestión.

COMENTARIOS FINALES

Luego de repasar los distintos aspectos que hacen al quórum, partiendo de su significación institucional y las modalidades de implementa-

ción en el Congreso de nuestro país hemos echado una mirada a su consideración, en los proyectos de modificación del Reglamento de la Cámara de Diputados en la última década de reinstauración de la democracia.

Vemos que se ha estado debatiendo el tema y se han hecho propuestas de revisión de este instituto, sin embargo ni la prensa ni el público han estado al tanto de estas cuestiones; sino que más bien ambos han estado cristalizando un juicio que ha erigido a una interpretación determinada del quórum como el vehículo para alcanzar un buen trabajo legislativo, centrandó en este punto una dialéctica de contenido limitado y alto voltaje antiparlamentario.

La idea de revisar las modalidades e implementación del quórum para las sesiones de las Cámaras del Congreso se ha hecho así hacia adentro de la institución, mientras hacia afuera se ha fortalecido la rigidez de este juicio, con lo que se ha vuelto un tema tabú en la opinión pública, impidiendo una reconsideración que parece oportuna.

El periodismo y los medios de comunicación deberían ser informados y participados de este debate para que puedan transmitirlo verazmente, evitando un tratamiento dogmático y principista de una cuestión de procedimiento, lo que no significa negar su importancia como regla básica para asegurar la participación de la mayoría de los legisladores en la tarea legislativa, sino también relacionar esta regla con otras que converjan en un trabajo parlamentario responsable, participativo y que aporten a la eficiencia congresional.

No nos hemos puesto como meta plantear una propuesta concreta, sino la ampliación del debate, a partir de la comprensión amplia de las situaciones y las reglas, desarrollar una perspectiva para abordar este aspecto y sacar conclusiones que se reflejen en propuestas, que a partir de una objetivación de lo que está en juego y una clarificación de los procedimientos logre alcanzar los objetivos colectivos de la institución.

APENDICE

Hemos creído conveniente incluir un Apéndice con la mención de algunas experiencias de quórum en Congresos de otros países.

Al pretender hacer esta comparación se nos pone en evidencia la imposibilidad de lograrlo según criterios comparativos estrictos, ya que los antecedentes culturales, histórico-sociales e institucionales poseen diferencias que impiden la práctica de una comparación a través de analogías. Más bien se trata de observar, detenerse, casi intuir las formas en que otros países están resolviendo esta cuestión; y al hacerlo nos queda la impresión de cuán diferentes son las fórmulas imaginables de un procedi-

miento parlamentario, que si bien es contemplado en todos estos casos, lo es bajo perfiles que difieren tanto en interpretación como en implementación.

El mérito que tal vez pueda alcanzar esta yuxtaposición de casos esperamos que sirva a los lectores para simplificarles búsquedas y presentarles un material que los lleve a reflexionar y sacar sus conclusiones sobre la dificultad de los análisis comparados en este campo.

Hemos seleccionado los ejemplos de Estados Unidos de América, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y Brasil. Agradecemos la colaboración de María Teresa Arias que ha hecho la traducción de los textos en inglés y portugués que hemos consultado y que se transcriben a continuación.

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

En el Congreso de Estados Unidos de América el tema está considerado en la Constitución en su artículo I, sección 5^a, párrafo 1.

“Cada Cámara calificará las elecciones, los informes sobre escrutinios y la capacidad legal de sus respectivos miembros, y una mayoría de cada una constituirá el quórum necesario para deliberar; pero un número menor puede suspender las sesiones de un día para otro y estará autorizado para compeler a los miembros ausentes a que asistan, del modo y bajo las penas que determine cada Cámara.”

Pero, ¿cuál es el quórum de la Cámara de Representantes y del Senado?

En la Cámara de Representantes “quórum” significa mayoría simple de miembros. Normalmente, cuando no existen vacantes, el quórum se constituye con 218 miembros. Cuando hay una o más bancas vacantes, por fallecimiento o renuncia, el quórum se reduce en forma proporcional. Debido a las demás tareas que ocupan a los legisladores, es frecuente que no haya quórum en el recinto. Sin embargo, cualquier representante puede insistir en que debe haber quórum para votar un asunto en la Cámara. Si un miembro plantea una cuestión de orden sobre la falta de quórum, y el presidente asiente, se hace sonar una serie de timbres en el ala del Capitolio correspondiente a la Cámara de Representantes y en los edificios anexos de la Cámara con el fin de convocar a los miembros al recinto y registrar su presencia.

En el Senado, el quórum para sesionar también se constituye con la mayoría de sus miembros.

También debe mencionarse la existencia del “Committee of the Whole” que es una comisión de la Cámara de Representantes constituida

por la totalidad de los representantes y que se reúne en el recinto. La consideración de la mayoría de los proyectos se efectúa de este modo ya que, una vez que la Cámara vota “constituirse en ‘Committee of the Whole’ funciona según normas que limitan estrictamente el debate. Además, el quórum en esta Comisión se obtiene con 100 miembros solamente, y no con los 218 necesarios para formarlo en la Cámara.”

La fuente consultada ha sido “Our American Government”, U.S. Government Printing Office, Washington, 1981.

REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE

El caso del Parlamento de Gran Bretaña es más complejo de analizar no sólo debido al diferente sistema político, sino a que los parlamentarios se guían por tradiciones, convenciones y el reglamento que han sido elaborados a lo largo de 700 años. Sin embargo considero significativo, a los efectos del tema de este trabajo la descripción que se hace en la *Guía para los visitantes de las tribunas públicas*: “La forma y dimensiones actuales de la Sala de Sesiones de la Cámara de los Comunes es un ensanche de la que se usaba hace más de cuatrocientos años, época en que los diputados se sentaban en los bancos del coro —de la capilla de St. Stephen— y el sillón del presidente estaba en la escalera del altar”.

Hay 650 diputados en la Cámara de los Comunes, pero existen escaños —incluidas las tribunas laterales— para sólo 437. Se trata de una limitación intencionada. La Cámara no es un foro para arengas preparadas: los debates son generalmente de carácter conversacional, y durante muchos de ellos —ya sea el tema sumamente especializado o de carácter rutinario— asisten pocos diputados, ya que gran número de los demás se dedican a otros menesteres parlamentarios en el Palacio de Westminster. Así, una sala de sesiones pequeña e íntima es más conveniente. Por otro lado, cuando se trata de asuntos de gran importancia, la Cámara se encuentra atestada y los diputados se ven obligados a sentarse en los pasadizos, o se agrupan alrededor del sillón del presidente, en la barra y en las tribunas laterales, cosa que realza el drama del Parlamento; entonces, como dijo Sir Winston Churchill, se manifiesta “una sensación de muchedumbre y urgencia”

REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL

Analizando el caso de la República Federativa del Brasil encontramos en la Constitución de 1988, en su artículo 47, una referencia al

quórum: “Salvo disposición constitucional en contrario, las decisiones de cada Cámara y de sus Comisiones se adoptarán por mayoría de votos, estando presente la mayoría absoluta de sus miembros”.

En los comentarios sobre el funcionamiento del Congreso Nacional de Brasil *Perfil Parlamentar Brasileiro* (Edición Tres, São Paulo, 1991); se detallan algunos ejemplos de usos característicos del Congreso. He aquí dichos comentarios:

“En la Cámara de Diputados prácticamente no se somete ningún proyecto de ley al plenario sin que el Colegio de Líderes¹ realice una evaluación política previa de la propuesta. Antes de las sesiones de la Cámara, especialmente en los días de votación, los líderes de los principales partidos discuten los asuntos pendientes y procuran lograr consenso sobre la decisión que se adoptará en el plenario. Cuando se logra acuerdo, el proyecto se vota aunque no esté presente la cantidad reglamentaria de diputados requerida para la votación en plenario. El acuerdo entre los líderes prácticamente elimina la presentación de pedidos de verificación de quórum. Normalmente sólo los presidentes y vicepresidentes en ejercicio del liderazgo participan en las reuniones. Sin embargo, en razón del carácter específico de determinados proyectos de ley, los partidos pueden designar a otros legisladores que —por interés o conocimientos técnicos— deseen participar en la discusión.

”En el Senado Federal también opera el mecanismo de acuerdo previo entre los líderes partidarios. La diferencia básica entre la Cámara de Diputados y el Senado Federal radica en que en éste participan pocos líderes partidarios. . .

”El papel del asesoramiento partidario en esas reuniones es fundamental. Muchas decisiones, especialmente las relativas a las modificaciones en los textos de los proyectos, se toman en base a la opinión de los asesores. La reunión del Colegio de Líderes también es el blanco de los esfuerzos de los grupos de presión que intentan encaminar sus expectativas a través de los legisladores y asesores. En el Congreso Nacional, que reúne a los integrantes de la Cámara de Diputados y del Senado Federal, las reuniones de los líderes reconocen el mismo fin: reducir los conflictos en el plenario. Sin embargo, cuando no se logra acuerdo se presentan pedidos de verificación de votación como tentativa de obstruir el proceso de votación”.

¹ N. del T.: Órgano constituido por los líderes de la mayoría, de la minoría, de los partidos, de los bloques parlamentarios y del gobierno (RICD, artículo 20).

AN AMENDMENT OF QUORUM

Abstract

This article focuses on the significance of a quorum in the business of the Argentine Congress. An analysis is made of the drawbacks which occur sometimes when a quorum is not present, with the consequent damage to the image of the Legislative Power. A comprehensive discussion is proposed in order to review the parliamentary praxis on quorum.

LA REFORME DU QUORUM

Extrait

L'objet de cet article est de mettre en valeur la signification du quorum dans le cadre du fonctionnement du Congrès argentin.

Sont analysés des inconvénients qui apparaissent parfois lorsque le quorum n'est pas atteint, ce qui amène une détérioration de l'image du pouvoir législatif.

Un large débat est proposé en vue d'une révision des pratiques parlementaires relatives au quorum.

A REFORMA DO QUORUM

Sinopse

O assunto em destaque neste artigo é a significação do quorum no funcionamento do Congresso argentino. Analisam-se os inconvenientes que ocorrem por vezes quando não se verifica o quorum, com o consequente menoscabo na imagem do Poder Legislativo. Propõe-se, portanto, um debate amplo com o intuito de rever a práxis parlamentar sobre o quorum.