

Las mayorías relativas en el denominado “Nuevo Congreso”*

Ricardo Daniel Rovner

SUMARIO: I. Planteo. II. La cuestión del quorum. III. La cuestión de las mayorías. IV. En conclusión.

I. Planteo.

La conformación cambiante que tendrá el mediáticamente denominado “Nuevo Congreso” parece ser una buena excusa para repasar un viejo asunto como es el del quorum, así como también y, principalmente, el tema de las mayorías necesarias para tomar diferentes decisiones en sus cámaras.

II. La cuestión del quorum.

Como es sabido, la palabra “quorum”¹ hace referencia al número mínimo de miembros de un cuerpo colegiado que deben estar presentes para deliberar válidamente. Para el Congreso, la Constitución Nacional lo fija en la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara (Artículo 64)². Tal presencia debe ser verificada al inicio de la sesión y antes de cada votación. Como expresión de la división de poderes, las cámaras tienen una amplia facultad para su ordenamiento interno (Artículo 66, CN)³, lo que obviamente incluye decidir cuándo se reúnen. Tal es uno de los objetivos de las denominadas “sesiones preparatorias” que se realizan al inicio de cada período ordinario⁴: fijar los días y horas de sesión. Los reglamentos de las cámaras⁵ prevén la posibilidad de que se realicen sesiones fuera de esos días y horas⁶ a pedido de un número determinado de legisladores o del Poder Ejecutivo⁷.

Por otra parte, en el transcurso de una sesión hay una gran cantidad de votaciones, no sólo para decidir acerca de la aprobación o no de un proyecto, sino también por infinidad de cuestiones “internas” (renuncias de los legisladores a las comisiones, el otorgamiento de licencias con o sin goce de dieta, aprobar el orden del día o cuestiones relativas al ordenamiento mismo de la sesión). Como quedó dicho más arriba, el

*La doctora Estela B. Sacristán casi merecería ser coautora del presente. Vaya a ella mi agradecimiento. La versión original del presente se publicó en la Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, N° 380, p. 27 con motivo de la renovación de las cámaras de fines de 2010 y de las innumerables especulaciones sobre la mayor o menor dificultad que iba a encontrar el oficialismo de aquel entonces para aprobar sus iniciativas en el Congreso. Este documento tiene alguna modificación respecto a aquel.

¹ La Real Academia Española también incorporó al castellano la grafía “cuórum”.

² “[...] 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”.

³ “Cada Cámara hará su reglamento [...]”.

⁴ También lo deben hacer si fueran convocadas a sesiones extraordinarias por el Poder Ejecutivo.

⁵ En adelante, se utilizarán las siguientes siglas: RHD para el Reglamento de la Cámara de Diputados, y RHS para el Reglamento de la Cámara de Senadores.

⁶ En este caso, se las denomina “sesiones especiales”.

⁷ Artículos 37 RHD y 19 RHS.

quorum debe ser verificado antes de cada una de ellas, lo que no quiere decir que se deba mantener durante toda la sesión. Es habitual que en el tratamiento de asuntos complejos o con alto voltaje político haya una gran cantidad de oradores, extendiéndose su debate durante horas. En su transcurso no es necesario verificar el quorum por lo que la cantidad de legisladores presentes baja sustancialmente⁸.

III. La cuestión de las mayorías.

Sin entrar en la vieja discusión acerca de qué significa “mayoría absoluta”, los reglamentos utilizan distintas fórmulas para adoptar la regla de “más de la mitad”: (i) en Diputados, el Artículo 15 del RHD establece: “Para formar quorum legal será necesaria la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros, entendiéndose como tal cuando los miembros presentes superen a los miembros ausentes”. Como el número total de miembros de la Cámara es de 257 diputados, el quorum es de 129 legisladores sentados en sus bancas; mientras que (ii) en el Artículo 209 del RHS se prescribe expresamente que la interpretación de “mayoría absoluta” es “más de la mitad”. El número total de senadores es de 72, por lo tanto el quorum se alcanza con 37 legisladores sentados en sus bancas⁹.

Para adoptar decisiones, el principio general es que se debe contar con la mayoría absoluta de los votos de los miembros presentes en ambas cámaras, y tal regla general surge de los Artículos 194 RHD¹⁰ y 209 RHS¹¹. Mas puede recordarse que tanto la Constitución Nacional como ambos reglamentos establecen numerosas excepciones, tales como la aprobación de proyectos de ley relativos al régimen electoral o de partidos políticos¹², establecer y modificar asignaciones específicas en los impuestos¹³, la denuncia de instrumentos internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional¹⁴, la reconsideración de una sanción de la cámara en la misma sesión en que se aprobó¹⁵, la moción de que se declare libre el debate (sin los límites de tiempo reglamentarios)¹⁶ o el tratamiento inmediato de un asunto con o sin dictamen de

⁸ Según Ramón Columba, Alfredo Palacios solía decir: “Me basta con que sigan los taquígrafos en sus puestos para que yo pueda continuar hablando”, atento el desinterés de sus colegas senadores en escucharlo (en *El Congreso que yo he visto*, tomo I, Buenos Aires, Editorial Columba, 1983, p. 162).

⁹ En todos los casos se aclara “sentados en sus bancas” porque así es la forma de verificar la presencia de los parlamentarios en el recinto. Cada uno de estos asientos cuenta con un componente electrónico que se activa por el peso de una persona sentada en él marcando la cantidad de bancas “activadas” en los tableros de los respectivos recintos.

¹⁰ “Para las resoluciones de la Cámara será necesaria la mayoría absoluta de los votos emitidos, salvo los casos en que la Constitución o este Reglamento exijan una mayoría determinada”.

¹¹ “El voto de la mayoría absoluta de los senadores presentes, en quorum legal, hace decisión, salvo los casos en que la Constitución Nacional u otra norma exija mayorías especiales o bases de cómputos diferentes, según que deba tomarse en cuenta la totalidad de los miembros del cuerpo o sólo de los presentes [...]”.

¹² Artículo 77, CN, con mayoría absoluta del total de miembros de cada cámara.

¹³ Artículo 75, inciso 3, CN, con mayoría absoluta del total de miembros de cada cámara.

¹⁴ Artículo 75, inciso 22, CN, con las dos terceras partes de la totalidad de miembros de cada cámara.

¹⁵ Artículos 135 RHD y 148 RHS, con dos tercios de los presentes.

¹⁶ Artículo 127, inciso 3º, RHD, con dos tercios de los presentes.

comisión¹⁷. La justificación de estas salvedades y, en realidad, de todas ellas es clara: son decisiones graves cada una a su manera, y que precisan de un mayor acuerdo expresado en la calificación de la mayoría. Como se ve, tienen origen constitucional o reglamentario, para lo cual en este último caso las cámaras tienen una amplia potestad. No habría impugnación posible porque son, en definitiva, una garantía a las minorías parlamentarias.

¿Qué significa, en definitiva, que la regla sea la de la mayoría absoluta de los presentes? Significa que para la generalidad de las decisiones no es posible saber de antemano la cantidad de votos necesarios para adoptarlas. Por ello es errado decir, como muchos medios lo hacen, que son necesarios 129 votos en Diputados o 37 en Senado siempre y en toda circunstancia. Dichas cantidades de votos serían necesarias sólo en los casos en que estén presentes *todos* los legisladores (para aquellas votaciones en que no haya ninguna exigencia especial). En efecto, si estuvieran los 257 diputados presentes (o los 72 senadores), serían necesarios aquellos 129 votos (o 37). Pero bastaría con que faltaran 2 diputados (o 1 senador) para que el “número mágico” se reduzca a 128 (o a 36), y así sucesivamente. Para dar el ejemplo más extremo, las cámaras bien podrían estar sesionando con quorum estricto por infinidad de razones (desde el desinterés de sus miembros por el temario a considerar hasta la ausencia concertada de uno o más bloques).¹⁸ En tal caso, 65 votos en Diputados y 19 en Senadores serían suficientes para adoptar decisiones, bien lejos de los números expresados anteriormente.

Siempre que la mayoría deba ser calculada sobre los presentes (o, lo que es lo mismo, sobre los votos emitidos), el primer dato a tener en cuenta es, precisamente, cuántos legisladores están sentados en sus bancas para poder saber cuántos votos afirmativos son necesarios para tomar una decisión sin importar si tal mayoría es o no calificada. Las únicas votaciones para las cuales se puede establecer de antemano el número mínimo de votos son aquellas que deben computarse sobre el total de miembros de cada cámara.¹⁹

Dado lo anterior, e imaginando otra vez una situación de quorum estricto, los dos tercios que se requerirían para, por ejemplo, que la cámara iniciadora insista en su versión de un proyecto de ley en el caso del Artículo 81 de la Constitución, sería de 86 en Diputados, y de 25 en Senadores. Incluso una de las decisiones más graves que la Cámara de Diputados puede adoptar teniendo en cuenta la mayoría requerida (el

¹⁷ Artículos 134 RHD y 147 RHS, con dos tercios de los presentes.

¹⁸ Si bien la asistencia a las sesiones es obligatoria para todos los legisladores (y hay establecidos diversos mecanismos para compeler la presencia de los ausentes que no viene al caso detallar), estamos hablando de cuerpos políticos que toman decisiones políticas. Bien podría darse el caso de una especie de “protesta”: recuérdese, por ejemplo, el tratamiento de la Ley de Medios Audiovisuales en la Cámara de Diputados el 16 de septiembre de 2009. El no oficialismo se retiró de la sesión denunciando irregularidades, y dejó solos a los diputados cercanos al gobierno. El tratamiento del proyecto en el Senado demostró que fue una estrategia errada.

¹⁹ Como por ejemplo la denuncia de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional indicada más arriba: dos tercios del total de miembros de cada cámara, es decir 172 votos afirmativos en Diputados y 48 en el Senado.

apartamiento del Reglamento, con tres cuartas partes de los presentes), podría ser afirmativa con 97 votos.²⁰

IV. En conclusión.

En la Cámara de Diputados es en donde pueden darse una gran cantidad de variantes en los próximos dos años, pero pese a ello, no se puede saber de antemano cuántos votos van a ser necesarios para adoptar la mayoría de las decisiones.

Es muy posible que asistamos a sesiones con un gran número de legisladores presentes, con lo cual los números arriba expuestos van a ser insuficientes.

Pero, insisto, no se precisarán indefectiblemente y en todos los casos 129 votos por la afirmativa, sino que se tendrá que determinar en cada caso con cuántos votos se alcanza la mayoría requerida dada la cantidad de diputados presentes.

²⁰ El RHD establece una secuencia bastante estricta en lo referente al orden en que los asuntos se van considerando en el transcurso de una sesión. El inicio de una etapa de la misma precluye a la anterior. Es muy habitual que los acuerdos y/o las necesidades de los bloques políticos indiquen que esa secuencia deba ser alterada para, por ejemplo, incluir un proyecto al orden del día –el que es considerado y votado por la cámara casi al inicio de la sesión– por el que se podría haber estado negociando hasta unos momentos antes. Si ya se hubiera pasado esa etapa no habría forma de tratarlo, y los acuerdos podrían caer. El mecanismo es la moción de apartamiento del reglamento (Artículos 127, inciso 10, y 129 RHD), para la cual es necesario la existencia de un amplio consenso.