

QUORUM Y ETICA POLITICA

NESTOR PEDRO SAGUES

La experiencia argentina de los últimos años exhibe un fenómeno preocupante, que tiende a divulgarse. Consiste en la ausencia intencional de integrantes de cuerpos colegiados (legisladores nacionales o provinciales, miembros de colegios electorales, concejales municipales, etc.) a fin de no prestar quórum para que la asamblea llegue a funcionar, y en su caso, a decidir.

Esta "metodología de acción", si así se la puede llamar, no se ciñe a un partido en especial. Su frecuencia tiende a perfilarla como una herramienta más de la clase política, una **tendencia** con vocación de **constante**, tal vez éticamente neutra. Para muchos, no sería en sí ni buena ni mala: todo dependería del objeto para el cual es empleada.

Todo esto puede y debe replantearse, a la luz del derecho constitucional y de la moral política.

LOS EFECTOS

En primer término, cabe alertar sobre las consecuencias de impedir el quórum. En concreto, lo que así se logra es que el subsistema legislativo (cuando de éste se trata: Congreso Nacional, legislaturas locales...) no opere, es decir, que no emita sus "productos" naturales (leyes, declaraciones resoluciones, etc.).

El problema se agrava si en ese lugar se aplica el régimen de representación proporcional. Cuando una legislatura se integra con el sistema de la "lista incompleta" (llamado en Argentina "Saenz Peña"), la mayoría cuenta a menudo con los dos tercios de las bancas, y la ausencia de la minoría (que sólo posee, por ejemplo, un tercio de la Cámara), no provoca, en definitiva, quiebra del quórum.

En cambio, si hay representación proporcional, el oficialismo pocas veces tiene mayoría absoluta. La inasistencia de la minoría es, por ende, causal casi segura de falta de quórum.

En resumen, la negación del quórum actúa como factor de **disfuncionalidad** del aparato parlamentario. El Congreso pasa a ser "no Congreso", desde el momento que no congrega. El Poder Legislativo, a "no legislador", porque no legisla. El Parlamento, a "no Parlamento", puesto que no debate.

Cabe preguntarse, ante ello, si la falta de quórum es un procedimiento constitucional, y si es un medio ético para resolver las controversias políticas.

LAS EXPECTATIVAS CONSTITUCIONALES

Aquí el asunto parece claro. La Constitución quiere que el Congreso trabaje: su artículo 57 puntualiza que ambas cámaras empiezan y concluyen sus sesiones simultáneamente, y que ninguna de ellas, mientras se hallan reunidas, "podrán suspender sus sesiones más de tres días sin el consentimiento de la otra".

El art. 56, a su turno, exige para entrar en sesión "la mayoría absoluta de sus miembros" (tal es, entonces, el quórum constitucional), aunque añade: "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".

Es evidente que la inconcurrencia a las sesiones significa incumplir una obligación constitucional, desde el momento en que el renuente puede ser coaccionado a ir al Congreso. No asistir, por ende, es una omisión inconstitucional, que habilita a imponer la asistencia compulsiva y a castigar al que no está. El citado art. 56, en efecto, habla precisamente de "penas", para el rabonero parlamentario.

Lamentablemente, la **praxis** congresista no es muy severa para los ausentes. Es cierto que el reglamento del Senado, por ejemplo, ha previsto multas y aún el uso de la fuerza pública, y el de Diputados habilitó a la minoría a acordar los medios para traer a los remisos. Pero en la práctica esas compulsiones no son empleadas.

LA REFLEXION ETICA

Desde esta perspectiva, toda crisis de quórum resulta en principio disvaliosa, al resultar un factor antifuncional: impide que el órgano legislativo asuma sus deberes y cumpla con su cometido. Por añadidura, da argumentos en pro de las competencias presidenciales para dictar decretos de necesidad y urgencia, precisamente ante la inacción del Congreso.

La destrucción del quórum, en definitiva, convierte al Congreso en un no-legislador y robustece al Presidente-legislador. Todo ello, por cierto, no es aceptable.

Cabe pensar, sin embargo, en algunas hipótesis que puede dar pie a la negación del quórum. Por ejemplo, si una mayoría acorralla a la minoría y pretende someter a votación un tema muy importante, no estudiado o no debatido. Cabe reconocer, en efecto el derecho de todo parlamentario a conocer un problema y formarse su propio juicio.

Otra salvedad se presenta si una mayoría intenta sancionar una norma decididamente ilegítima, que vulnere abiertamente derechos naturales y esenciales de la persona, o quiebre las bases de la convivencia demo-

crática. En ese instante, podría quizá aplicarse la doctrina del mal menor: impedir por un medio que como regla no es correcto, la sanción de una ley irremediablemente inicua.

BALANCE

La negativa a brindar quórum, en términos generales, no es ni constitucional ni un recurso moralmente adecuado. Solamente en supuestos muy raros podrá contar con algún justificativo, siempre excepcional.

Mientras tanto, bueno es recordar que en todo Parlamento la mayoría tiene el derecho y el deber de gobernar, y la minoría el de controlarla. Pero nadie tiene derecho a que el Congreso deje de ser Congreso.