

# Derecho parlamentario

Silvano Tosi

**ESTE MATERIAL  
NO SALE DE BIBLIOTECA**

EJ.3 (97-3571)  
0. 2



COMITÉ DEL INSTITUTO  
DE INVESTIGACIONES  
LEGISLATIVAS



32321  
y.3  
S.L

**Derecho parlamentario**  
Derecho parlamentario

# Derecho parlamentario

DERECHO PARLAMENTARIO

Silvano Tosi

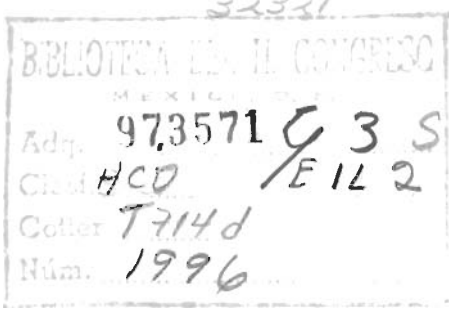


Comisión de Régimen Interno  
y Concertación Política  
Comité del Instituto  
de Investigaciones Legislativas  
Comité de Asuntos Editoriales



MÉXICO

MCMXCVI



# 1. Práctica Parlamentaria - Italia

La traducción de esta obra emana de:

SILVANO TOSI, *Diritto Parlamentare*

Nuova edizione, a cura di Armando Mannino

Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1993.

Primera edición en español, México, marzo de 1996.

© 1996, por derechos adquiridos de Giuffrè Editore, Milano, Italia.

LVI LEGISLATURA, CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

Traducción: MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

*Licenciado en Derecho, Universidad Iberoamericana, México*

*Doctorado de Estado por la Università degli Studi di Firenze, Italia*

MARÍA CRISTINA PESTELLINI LAPARELLI SALAMON

*Doctorado de Estado por la Università degli Studi di Firenze, Italia*

HERTA GONZÁLEZ PESTELLINI LAPARELLI S.

*Licenciada en Economía, Universidad Anáhuac, México*

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ PESTELLINI LAPARELLI S.

*Estudiante de la Facultad de Derecho, Universidad Anáhuac, México*

© 1996, por edición en español y características tipográficas

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, LIBRERO-EDITOR

Amargura 4, San Ángel, 01000 México, D.F.



ISBN 968-842-560-5

Derechos reservados conforme a la ley

IMPRESO EN MÉXICO • PRINTED IN MEXICO

Diseño de la portada: Érika Zirate

# Presentación

## PRESENTACION

**E**L TÉRMINO *parlamento* ha sido adoptado universalmente para designar a la asamblea en la que se deposita el Poder Legislativo de los modernos estados representativos. Sin embargo, se trata de un vocablo de raíz indiscutiblemente europea, de donde son originarios los primeros parlamentos y los regímenes parlamentarios. Por su parte, la palabra Congreso, con mayúscula, fue usada específicamente para identificar a la asamblea legislativa de los Estados Unidos de América. Inicialmente, pues, los parlamentos se originan en el seno de las monarquías, mientras los Congresos son los órganos representativos de las repúblicas.

Dado que los parlamentos y los congresos han incrementado históricamente sus poderes, debido ante todo a su identificación con los regímenes democráticos y al mutuo refuerzo de legitimidad y debate, se han constituido en estructuras complejas donde coexisten y conviven múltiples sistemas de organización y comportamiento. También hay que considerar, dentro de este proceso, tal vez como el dato de mayor envergadura histórica, que en el desarrollo del conflicto gobierno-parlamento, el triunfo se ha resuelto a favor de este último, dándose lugar a una paulatina acumulación de experiencias, estructuras y funciones. Así, mientras la tendencia actual es obedecer al reclamo popular de achicar las estructuras gubernamentales y destruir las muy elevadas columnas de la burocracia, las asambleas legislativas en países como México tienden a fortalecerse y a crecer tanto en tamaño como en complejidad.

Dentro de este panorama, el derecho regulador de la actividad legislativa y parlamentaria cobra presencia, relieve y mayor significación. Su normatividad trasciende los muros de los recintos, va más allá de la ordenación del debate y se ocupa de bastante más que de los diputados y senadores, las comisiones y el Pleno.

Tres cuestiones iniciales centran el objeto de orden normativo:

- 1o. Su contribución a la definición del régimen político;
- 2o. la regulación intrínseca de los procedimientos y de los órganos y estructuras encargadas de la función parlamentaria y legislativa; y,
- 3o. la determinación de los vínculos entre los parlamentos o congresos y la sociedad y sus grupos, particularmente el electorado y la ciudadanía, los partidos políticos, los grupos de presión y los medios de comunicación social.

Si como parece ser el acuerdo universal, toda asamblea donde resida el Poder Legislativo puede denominarse genéricamente *parlamento*, la rama del Derecho Público encargada de regular su estructura, funciones y relaciones es el *derecho parlamentario*, al cual corresponde la regulación no sólo de los procesos y procedimientos legislativos y de los organismos o estructuras que intervienen en ellos, sino de una muy vasta y compleja red de relaciones políticas de un régimen, todas aquellas en las cuales el parlamento sea actor o interlocutor. Esto define, en consecuencia, el alcance de esta rama jurídica y la justificación de preferir este nombre al de Derecho Legislativo.

En México, la doctrina jurídica de esta joven disciplina, ha definido ya su denominación, objeto y alcances, si bien el proceso revolucionario de transformación en que se encuentra inmerso el sistema político mexicano y con él nuestro Congreso, obliga a una permanente y acuciosa reflexión acerca del Poder Legislativo y de las normas y prácticas que lo conducen.

Durante la celebración del Primer Curso de Derecho Parlamentario Iberoamericano celebrado en 1987 en el antiguo recinto de la Cámara de Diputados de Donceles, en aquel tiempo sede de su Instituto de Investigaciones Legislativas, se recogió el consenso, que mantiene su validez, de denominar *Derecho Parlamentario* a esta disciplina jurídica, convención legitimada por la cátedra magistral que el entonces senador Antonio Martínez Báez<sup>1</sup> impartió en ese acto académico bajo el título definitorio “Derecho Legislativo o Derecho Parlamentario”, en la que expresó, a manera de conclusión: “El Parlamento, insisto, debe tener un sistema jurídico peculiar y propio, que tenga al cuerpo colectivo deliberante como sujeto en lo formal, en sus funciones y en sus competencias, por lo que esta rama jurídica y disciplina científica debe indudablemente seguirse llamando *Derecho Parlamentario*, fórmula o denominación universalmente aceptada.”

En su acepción de *Derecho Parlamentario*, esta rama jurídica es la que precisa el tipo de relaciones fundamentales entre el Parlamento y el Gobierno, o como lo llamaría la teoría clásica, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, las cuales definen al régimen como parlamentario, presidencial, semipresidencial, directorial o de asamblea, confirmando así que las funciones parlamentarias son fuente de Derecho Constitucional y que éste, a su vez, contiene los elementos e instituciones básicas del Derecho Parlamentario. Esta concepción determina que pueda hablarse de un Derecho Parlamentario Constitucional y del *Derecho Parlamentario* como rama autónoma, o como bien dice Tosi: “...se podría calificar al Derecho Parlamentario, en sentido restringido, como el estudio conjunto de las relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del derecho constitucional que se

<sup>1</sup> Cfr. *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Porrúa, México, 1987, donde se publican valiosas aportaciones de Humberto Quiroga Lavié, Antonio Martínez Báez, Juan Maldonado Pereda, Santiago Oñate Laborde, Francisco Berlín Valenzuela, José Alfonso Da Silva, Orlando Tovar, Dalmo de Abreu Dallari, Fernando Santaolalla, Hugo Ernesto Álvarez Natale, Dario Martínez Betancourt y Luis Sánchez Agesta.

refiere a la organización interna y al funcionamiento del parlamento”. Nuestro autor advierte, sin embargo, el riesgo de que esta noción reduzca el derecho parlamentario a sus “modalidades reglamentarias”, dejando de lado materias como las relaciones entre parlamento y cuerpo electoral, o entre parlamento y partidos; o inclusive las relaciones fluidas entre los poderes, o entre la mayoría y los grupos de oposición.

Lo anterior nos lleva a la consideración de que el trabajo parlamentario es más que legislativo, y que la elaboración de la ley tiene como marco, además del Parlamento, al régimen político en su conjunto y a la propia sociedad: “El proceso legislativo –dice el *Diccionario de Política* de Bobbio y Mateucci–,<sup>2</sup> se desarrolla en la sociedad civil y en el *aparato del Estado* y comprende procesos y procedimientos parciales; de estos últimos, el procedimiento de la formación de la Ley es el más importante y significativo.”

“Hay que distinguir entonces dos campos –asegura Moreno Collado–<sup>3</sup> en los que tiene lugar la producción de la ley: el campo social en el que se generan “las demandas” y el campo formal orgánico en el que ocurre la secuencia legislativa. “No es fácil sin embargo –dice– establecer con claridad la distinción entre estos dos marcos a lo largo del procedimiento, pues existen algunas circunstancias que involucran a uno y otro en un mismo lapso.” Resulta claro, según puede advertirse, que la práctica parlamentaria cubre un universo que desborda el marco institucional del Parlamento, lo cual obliga a considerar al Derecho Parlamentario Positivo con una dimensión mayor que la

<sup>2</sup>Norberto Bobbio, Nicola Mateucci, *Diccionario de Política*, 1a. ed. en español, Siglo XXI, México, 1982.

<sup>3</sup>“El proceso y la práctica legislativos”, en *Política y Procesos Legislativos*, Coloquio Senado de la República UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1985, donde se desarrollan temas de trascendencia jurídica y constitucional como: papel y situación actual de los parlamentos; la planeación legislativa y las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y entre ambas Cámaras; la dinámica legislativa; el periodo ordinario de sesiones y la Comisión Permanente; el proceso y la práctica legislativos; la diplomacia parlamentaria y las comisiones de las Cámaras; el Senado de la República y el Federalismo; perspectivas; las reformas al Poder Legislativo y la integración del Senado; y la formación y la legislación en estudios legislativos.



comprendida por las normas reglamentarias tradicionales. Hoy, las cámaras del Congreso mexicano tienen que dirimir sus cuestiones en una variedad considerable de tribunas y de contextos, pero acuden igualmente como actores determinantes en escenarios en los que se define y establece el rumbo de la Nación y en los que se adoptan los consensos y acuerdos básicos de la sociedad.

La Reforma del Estado, la Reforma Electoral, la Paz en Chiapas, el seguimiento de casos que involucran la confianza en el Estado de Derecho, son algunos de los ejemplos que atestiguan el redimensionamiento parlamentario del país y la importancia que seguirá adquiriendo la función del Congreso en el sistema político mexicano y, por ende, la trascendencia del Derecho Parlamentario.

En esta misma perspectiva tenemos que destacar el crecimiento y complejidad de los órganos legislativos y parlamentarios, consecuencia ineludible del aumento cualitativo de sus funciones. “La variedad de las funciones desempeñadas encuentra una explicación –afirma el *Diccionario de Política*–<sup>4</sup> en el papel característico de los parlamentos, que los convierte en los instrumentos políticos del principio de la soberanía popular. De este papel nace para el parlamento el deber de intervenir, si bien en formas diferentes, en todos los estadios del proceso político.” A partir de esta función polivalente de los parlamentos, el *Diccionario*<sup>5</sup> apunta como sus funciones fundamentales la *representación*, la *legislación*, el *control del Ejecutivo* y la *legitimación*. Duverger,<sup>6</sup> por su parte, propone como funciones del Parlamento el ejercicio de “un triple poder: de delimitación, de control y de impulso”, donde el primero consiste en aprobar leyes y determinar todo lo conducente a los presupuestos; el segundo se refiere a las interpelaciones, las comisiones de encuesta y el *ombudsman*, así como el poder presupuestario, que “es poder de delimitación en lo que

<sup>4</sup> *Idem*, pp. 1167-1179.

<sup>5</sup> *Idem*, p. 1175.

<sup>6</sup> *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 5a. edición española, Ariel, Barcelona, 1970, pp. 185-190.

afecta al año próximo y poder de control en lo que afecta al anterior”. Finalmente, el impulso se expresa cuando los parlamentos ejercen el poder de reivindicación y de oposición expresado en la gestión, la reclamación, la crítica y la impugnación.

Como puede advertirse, este universo de atribuciones, que en México comprenden también la investigación, la aprobación de nombramientos, la corresponsabilidad en el seguimiento de la planeación, el análisis de la política exterior desplegada por el Ejecutivo, así como diversas materias que contemplan la Constitución y la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso, a las que habrán de adicionarse otras, producto de la Reforma del Estado, en el capítulo del *equilibrio de los poderes y el fortalecimiento del Poder Legislativo*, son la sustancia de un Derecho Parlamentario que en México tiende a constituirse en una rama especializada del mayor interés académico como político.

Igualmente, esta vastedad de funciones, como ha ocurrido en otras latitudes, ha provocado una complejidad en la estructura de las Cámaras del Congreso de la Unión en México expresada en nuevas y numerosas formas de organización. Así, podemos enumerar un Congreso, dos Cámaras (Diputados y Senadores), una Comisión Permanente, un Colegio Electoral (en la Cámara de Diputados, para calificar la elección del Presidente de la República), una Gran Comisión en cada Cámara, una Comisión de Gobierno en la Cámara de Diputados (llamada de Régimen Interno y Concertación Política), y la Mesa Directiva de cada mes, que funciona en los periodos de sesiones ordinarias y que en la Cámara de Diputados se integra por un Presidente y tantos vicepresidentes, secretarios y prosecretarios como fracciones parlamentarias existan. Agreguemos, tomando como referencia a la Cámara de Diputados, cuyos 500 integrantes pueden pertenecer a no más de tres comisiones y comités, que hay un Pleno de la Asamblea, cuatro grupos parlamentarios partidistas y un grupo independiente, bancadas sectoriales, bancadas estatales y del Distrito Federal, comisiones ordinarias de dictamen legislativo, Comisión de Vigilancia de

la Contaduría Mayor de Hacienda, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, comisiones especiales, comisiones de investigación, cuatro comités (de Administración, Editorial, de Biblioteca e Informática y de Investigaciones Legislativas), así como el apoyo administrativo y técnico de una Oficialía Mayor, una Tesorería, una Coordinación de Comunicación Social y un Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo; que cuentan con numerosas oficinas y un personal de varios miles de servidores.

La reforma política del país, el crecimiento del Congreso, la demanda para que las funciones del Parlamento no queden estacionadas en el puro formalismo, el hecho igualmente relevante de que el Congreso cuenta con su propia Ley Orgánica aprobada autónomamente y que, según esta misma, cada Cámara apruebe sus propios reglamentos, así como el establecimiento en el seno del Congreso de mesas que deben discutir el *Equilibrio de los poderes y el fortalecimiento del Poder Legislativo*, hacen prever que el Derecho Parlamentario en México ocupará un lugar sobresaliente en el escenario de la cultura jurídica y que hará posible el desarrollo de una especialización que urge incorporar al servicio técnico profesional de las Cámaras del Congreso.

No puedo omitir que los temas parlamentarios, incluidos los jurídicos, ocupan y han ocupado a un buen número de especialistas del derecho, el periodismo y la política de nuestro país. La XLVIII Legislatura publicó en 1973 un valioso tomo titulado *Derecho Legislativo Mexicano*,<sup>7</sup> en el que se hicieron análisis jurídicos de las instituciones parlamentarias, arrancando del Reglamento del Congreso de Chilpancingo del 11 de septiembre de 1813, el ordenamiento propio de carácter parlamentario más antiguo de México. Nuestros constitu-

<sup>7</sup> *Idem*, Cámara de Diputados, México, 1973, que contiene trabajos de Moisés Ochoa Campos (coord.), Jorge Carpizo, Héctor Manuel Ezeta, Jorge Sayeg Helú, Santiago Roel, Luis de la Hidalga, Ignacio González Rebollo, Luis del Toro Calero, Arturo González Cosío, José Guillermo Salas Armendáriz, Miguel Ángel González Rodríguez, César Sepúlveda, Alfonso Francisco Ramírez, Daniel Magaña Méndez, Francisco Casanova, Jesús Teutli Otero y Arturo Ruiz de Chávez.

cionalistas han hecho aportaciones muy valiosas al respecto, tanto en el contexto del Derecho Constitucional, cuanto en el marco de una disciplina autónoma.<sup>8</sup>

El Instituto de Investigaciones Legislativas de esta LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, está empeñado en realizar una magna obra acerca de la vida parlamentaria de México. Con ello, se da continuidad, en términos institucionales, a las tareas precedentes de la Cámara en materia de investigación y de publicaciones, en las que hay que resaltar los doce tomos de la obra *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones*,<sup>9</sup> iniciada por la XLVI Legislatura, y que agrupa, en el análisis y estudio histórico y exegético de nuestros preceptos constitucionales, la opinión y aportación de decenas de estudiosos de la Ciencia Jurídica en México, particularmente de la Facultad de Derecho y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Tampoco pueden soslayarse la *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*,<sup>10</sup> ni la *Revista Quórum*,<sup>11</sup> ambas promovidas por el Instituto de Investigaciones Legislativas, en cuyo contenido abundan estudios de carácter constitucional y jurídico-parlamentario; ni *Mexicano: ésta es tu Constitución*,<sup>12</sup> en cuyas diez ediciones y ochocientos mil ejemplares publicados, hay una finalidad de difusión parlamentaria y legislativa de primer orden; ni los opúsculos sobre temas

<sup>8</sup>Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, que contiene una amplia bibliografía universal y de mexicanos sobre el tema.

<sup>9</sup>*Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones*, Cámara de Diputados, de la que han aparecido cuatro ediciones, la primera en 1966 (XLVI Legislatura), la segunda en 1978 (L Legislatura), la tercera en 1985 (LII Legislatura) y la cuarta en 1994 (LVI Legislatura).

<sup>10</sup>*Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, cuatrimestral, 1991, se editaron únicamente tres números (enero-abril), mayo-agosto y septiembre-diciembre de 1991).

<sup>11</sup>*Quórum*, revista mensual que edita el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, desde abril de 1992 (LV Legislatura: números 1 al 30 y que hasta la fecha la LVI Legislatura ha editado hasta el número 38).

<sup>12</sup>*Mexicano: ésta es tu Constitución*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados (Texto vigente con comentarios a cada artículo por los doctores Emilio O. Rabasa, Sergio García Ramírez, Lucio Cabrera Acevedo y la finada Gloria Caballero); 10a. ed., 1995.

de práctica parlamentaria debidos a la pluma de Miguel Ángel Cam-  
poseco,<sup>13</sup> ni otros documentos publicados como resultado de eventos  
académicos realizados en la Cámara de Diputados.

La obra que esta LVI Legislatura entregará al pueblo mexicano en  
materia de investigación y editorial, producto del trabajo del Institu-  
to de Investigaciones Legislativas muestra en su título su ambiciosa  
proyección y su carácter multidimensional y multidisciplinario: En  
efecto, la *Enciclopedia Parlamentaria de México*,<sup>14</sup> incluirá entre sus  
numerosos estudios, un tomo con el *Diccionario de Términos Parla-  
mentarios de Uso Universal* y un estudio de *Derecho Parlamentario  
Comparado, México-Canadá-Estados Unidos*, que habrá de sumarse  
a la importante producción jurídica mexicana.

Es en este marco en el que la LVI Legislatura de la Cámara de  
Diputados publica la obra *Derecho Parlamentario* del maestro italia-  
no Silvano Tosi, recientemente desaparecido. Se trata de una coedición  
entre Miguel Ángel Porrúa y la Cámara de Diputados, a través del Ins-  
tituto de Investigaciones Legislativas, que pretende estimular el estu-  
dio comparado de instituciones parlamentarias de países con regí-  
menes políticos diferentes, pero en los cuales es posible encontrar  
preocupaciones y comportamientos concurrentes en lo que se refiere  
a las tareas legislativas y a las demás funciones del Parlamento.

<sup>13</sup>*Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos: El orden del día; De la sesiones; y, De las Iniciativas*, 2a. ed., LV Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1993.

<sup>14</sup>*Enciclopedia Parlamentaria de México* (Proyecto de Investigación Parlamentaria del Instituto de Inves-  
tigaciones Legislativas de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados). Incluye trece proyectos específicos:  
1o. *Presentación, contenido y trascendencia de la Enciclopedia Parlamentaria de México; Breve historia del  
Poder Legislativo; Recintos e iconografía; Bibliografía y fuentes primarias para su estudio; y, Disposiciones  
constitucionales y reglamentarias.* 2o. *Diccionario de Términos Parlamentarios de Uso Universal.* 3o. *Forma-  
ción de comisiones y acciones legislativas.* 4o. *Análisis de la vida parlamentaria y obra de Juan A. Mateos, con  
Índice Onomástico e Índice Analítico.* 5o. *Rescate de leyes y documentos constitutivos de la Nación Mexicana.*  
6o. *Marco Jurídico de las políticas: Financiera, Energética, Educativa, Comunicaciones y transportes, y Social.*  
7o. *Análisis del Proceso Legislativo y consenso social en materia política y electoral.* 8o. *Técnicas, prácticas y  
procesos parlamentarios.* 9o. *La argumentación parlamentaria (1982-1996).* 10o. *La Cámara de Diputados en  
la Época de Lázaro Cárdenas: Memoria escrita de la XXXVI y XXXVII Legislatura del H. Congreso de la  
Unión.* 11o. *Derecho Parlamentario Comparado: México-América del Norte.* 12o. *La Política Económica de  
México y el Congreso de la Unión 1970-1995.* Y 13o. *Análisis Histórico de las Legislaturas del último periodo  
de Porfirio Díaz, de Francisco I. Madero, Victoriano Huerta, Venustiano Carranza, hasta 1940, años de for-  
mación del Estado Moderno Mexicano.*

*Derecho Parlamentario* es un libro que tuvo su origen en virtud de significativos cambios reglamentarios experimentados por el Parlamento italiano, proceso en el que se encuentra ahora el Poder Legislativo de México, comprometido en una amplia y profunda revisión de su normatividad constitucional, legal y reglamentaria. Abreviar en la vivencia de países con los que se comparten fuentes comunes de juridicidad y principios valorativos de una cultura similar, es sin duda un comportamiento justificado. Pero lo es más aún si las instituciones que se explican y analizan en el texto, pueden encontrar correspondencia en nuestro propio ambiente y permitir un cotejo enriquecedor de nuestras propias experiencias.

Así, siempre será interesante para los lectores y constitucionalistas mexicanos, incluidos los estudiantes de Derecho, revisar la articulación institucional de los regímenes parlamentarios y exponerlos *vis a vis* del sistema presidencial, pues de esta comparación pueden surgir elementos más integrales de interpretación y de comprensión de nuestra forma de gobierno, amén de que, inmersos en una secuela de cambios constitucionales, el estudio comparado puede orientarnos y prevenirnos respecto de la adopción de nuevas estructuras, organismos y procedimientos.

Por lo demás, el texto de Silvano Tosi ofrece una visión completa del trabajo parlamentario en Italia y resuelve discusiones fundamentales respecto al bicameralismo y el trabajo conjunto de las Cámaras, tema que entre nosotros empieza a cobrar relevancia, en razón de prácticas de *conferencia* entre comisiones de ambas Cámaras, que están dando un nuevo sentido a la organización bicameral del Congreso y que advierten de cierta forma sobre la procedencia o improcedencia de reformar la Constitución para otorgar a ambos órganos representativos las mismas atribuciones en similares materias.

De igual manera se plantean y solucionan asuntos como los de inmunidades e incompatibilidades parlamentarias y acerca de las dietas y la publicidad de la situación patrimonial de los funcionarios elegi-

dos. En cuanto a procedimientos camarales, expone las complejas aristas reglamentarias de las sesiones y deliberaciones; y extiende su explicación sobre los aspectos de organización y funcionamiento de las Cámaras, sus órganos de conducción y directiva, los grupos parlamentarios, “las juntas”, las comisiones permanentes y especiales, la conferencia de comisiones, el orden del día, los tiempos, la disciplina en sesiones, discusiones y votaciones, así como el tratamiento reglamentario y práctico de las “obstrucciones” y los dispositivos “antiostruccionistas”, problemas a los que normalmente se enfrentan todos los parlamentos del mundo.

Esta obra atiende acuciosamente la iniciativa de leyes, incluida la “popular” y la “regional”, modalidades que interesan en nuestro país dentro de su proceso de cambio. Incluyen también exposiciones interesantes sobre los procedimientos ordinarios de desahogo de iniciativas y proyectos, la discusión de los artículos en lo particular y de sus enmiendas y una amplia gama de incisos acerca de los trabajos de las comisiones, incluidos los temas de la publicidad de éstos y la capacidad de las comisiones para resolver por sí mismas negocios que no tenga que conocer el Pleno, asunto que se presenta también como solución de economía procesal legislativa para adoptarse entre nosotros.

Dentro de las numerosas instituciones y procedimientos que puedan ilustrar las reformas a nuestros propios ordenamientos legislativos, Tosi aborda los procedimientos de aprobación de leyes constitucionales y los especiales para “las cuestiones regionales” vinculados con la participación del Senado en las regiones, así como las funciones de control y dirección política que ejerce el Parlamento sobre el Gobierno, incluidos el “control de inspección”, el interrogatorio, la interpelación y la investigación, instituciones típicas del régimen parlamentario, pero que también encuentran su correspondencia en sistemas presidenciales como el mexicano.

El texto de Silvano Tosi —descriptivo, explicativo y crítico—, aborda las cuestiones torales del régimen parlamentario, aquellas que llama

“los actos típicos” y que tienen que ver con el sistema de relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, como los asuntos de “confianza” y las “mociones de desconfianza”, los cuales son en esencia el eje en que circula la estabilidad o turbulencia de un régimen político como el italiano y que se ofrecen al lector mexicano para obtener de la comparación una real valoración del sistema político constitucional de México y de sus necesarias reformas.

La estabilidad política mexicana no ha sido un don gracioso, ni un resultado fortuito o inesperado. Mucho tiene que ver la continuidad institucional del Congreso, presente a lo largo de toda la historia independiente del país. Cincuenta y seis Legislaturas son una prueba de la vocación republicana y parlamentaria de los mexicanos, que ahora estamos comprometidos para dar un nuevo y definitivo paso en la avanzada democrática que impulsa a las generaciones del presente a fin de asegurar nuestro futuro.

La LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publica la obra del maestro Silvano Tosi en homenaje a la vocación de cambio y perfeccionamiento que hoy anima al pueblo mexicano, pero también en homenaje a la secular cultura política italiana, de la que han abrevado todos los países del mundo, y en ocasión a la memorable visita del excelentísimo señor Presidente de la República de Italia a México, Óscar Luigi Scalfaro.

Aprovecho esta oportunidad para expresar mi reconocimiento al diputado Jorge Moreno Collado, Presidente del Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, por el esfuerzo que realizó para la culminación de esta obra, pues no fue tarea fácil. Asimismo, agradezco los apoyos de la maestra Laura Sturlese viuda de Tosi, a Giuffrè Editore, al doctor Miguel Ángel González Rodríguez, traductor de la misma, y a la Coordinación Editorial del Instituto de Investigaciones Legislativas.

DIPUTADO HUMBERTO ROQUE VILLANUEVA

[México, marzo de 1996.]



# Prólogo a la segunda edición italiana

---

**E**N AGOSTO DE 1987, mientras se preparaba a la revisión de este Manual, Silvano Tosi se extinguió repentinamente. La ciencia constitucional perdía no sólo a un estudioso agudo, sensible a la evolución continua del sistema político, siempre atento a las exigencias de tutela de la libertad del individuo frente a los detentadores del poder político, sino, en particular, al fundador del derecho parlamentario; disciplina a la que —siguiendo los apremios provenientes de Giuseppe Maranini— fue el primero que en Italia inició su enseñanza, desde la mitad de los años cincuenta. Este Manual, reelaboración de las precedentes Lecciones de derecho parlamentario, se hizo necesario por los profundos cambios introducidos con la revisión de los reglamentos parlamentarios de 1971 y, por lo tanto, como fruto de un amplio empeño de enseñanza y de investigación, aún es válido y actual.

A pesar del largo tiempo transcurrido desde la primera edición (casi veinte años) y por los cambios de algunas normas constitucionales, el progresivo pero ya consolidado abandono del principio del compromiso entre la mayoría y las oposiciones en favor del reconocimiento a la primera de una capacidad decisional autónoma, la revisión de algunos institutos parlamentarios, la resolución legislativa o jurisprudencial de algunas cuestiones controvertidas, han hecho necesaria una intervención directa en el texto, podándolo de todo eso que ya no correspondía al sistema vigente e integrándolo con los numerosos elementos novedosos que maduraron con el tiempo. La exigencia de alcanzar un texto fácilmente utilizable por parte de los estudiantes no ha permitido soluciones diversas. Sin embargo, el trabajo de revisión ha sido hecho con el máximo respeto del pensamiento y de las soluciones elaboradas por el autor, aun en aquellos casos en donde la opinión de quien esto escribe, no coincide plenamente con ellos.

Esta nueva edición es un conmovido homenaje del alumno a su maestro, para que su pensamiento continúe en la obra de enseñanza y de formación a la que este Manual está dirigido.

ARMANDO MANINO

# Introducción

**E**L DERECHO constitucional nace como una ciencia empírica, más bien, como una técnica: la técnica de la libertad. Desde sus albores, en el primer veintio del siglo XIX, cuando Benjamín Constant elaboraba su *Politique Constitutionnelle*, en cada capítulo, inducido por la exigencia de imponer límites precisos al ejercicio arbitrario del poder –de cualquier poder, monárquico o republicano, de derecho divino o de derecho popular–, hasta la primera formulación académica que dio Pellegrino Rossi en la Sorbona, reclamado en 1834 por la Francia de Guizot, la ciencia constitucionalista ha seguido una dirección, colocándose siempre –consciente de sus fines– como el instrumento científico adecuado para limitar –organizándolo– el ejercicio del poder político, concluyéndose siempre en un sistema de “garantías” destinado a una ampliación progresiva de sujetos beneficiarios y a un progresivo perfeccionamiento de los beneficios de los mecanismos.

Si la escuela alemana pudo darle la metodología indispensable y la convirtió en un sistema completo, fue mérito de la doctrina italiana conciliar las exigencias de aquella corriente de estudios con la preocupación –típica de la doctrina francesa– de no impedir, a través del absolutismo abstracto, aquella comprensión de la realidad política que es esencial a la ciencia del derecho constitucional: esencial por su fin cognoscitivo, para el trabajo civil que le es propio.

Con la intuición de que el conocimiento del derecho constitucional no puede existir al margen de las instituciones políticas, desde hace más de cincuenta años la escuela constitucionalista italiana ha descubierto el grave peligro [que representa] el divorcio riguroso entre la ciencia jurídica y las otras ciencias sociales y que, fomentado en el pasado con el fin de garantizar la pureza científica del derecho constitucional –para evitar cualquier contaminación procedente del mundo de la política–, amenazaba a través de malentendidos sucesivos en convertirse, en buena sustancia, en el más improductivo formalismo académico. Un formalismo capaz, en un tiempo, de hacer de la enseñanza del derecho constitucional un símil de la enseñanza de una lengua muerta, y de generar la sensación de que el derecho –la más alta y completa forma de expresión de una convivencia civil– nada

nuevo tuviese que decir al mundo nuevo, ante un nuevo sistema de relaciones, calificadas como “metajurídicas”.

Consciente de este riesgo, la doctrina italiana comprendió que era necesario, ante todo, salvaguardar el patrimonio científico del pasado –en primer lugar, el método– y que era necesario ir más allá, ampliando el campo del conocimiento del estudioso y haciéndolo el objetivo, objetivo preeminente, de la disciplina constitucional, de los acontecimientos políticos que en gran medida son productos de “hechos normativos” y que, de cualquier manera, determinan al derecho constitucional en su efectividad, es decir, en su positividad.

Así, se han tenido siempre, y cada vez más, numerosas obras de juristas que aun en Italia se cimentaban –no en modo diferente de aquel que acontecía en un tiempo en la ciencia jurídica francesa, en la anglosajona y hasta, en cierta medida, en la alemana– sobre temáticas, primero consideradas extrañas y reservadas tradicionalmente al sociólogo, al *Political Scientist* o al estudioso de política económica: el partido político, el concepto de fuerza política, la Constitución en sentido material entendida como régimen, la instauración de falta de los ordenamientos constitucionales, la “constitución económica” y el derecho público de la economía, etcétera. De estos estudios parten los demás, en un modo o en otro, por la exigencia de adecuar la ciencia jurídica –filtrando a través de un método peculiar las adquisiciones interdisciplinarias indispensables– a aquella realidad que es, por otra parte, la tarea institucional del derecho positivo para disciplinar y reglamentar. Se puede decir que el concepto informador primario sea la lograda identidad entre Constitución y régimen, elaborada por el pensamiento de Constantino Mortati.

En tal sentido se coloca –como disciplina sólo didácticamente autónoma, pero, en sede científica y, por consecuencia, metodológica como rama del derecho constitucional general, que está como la parte al todo– el derecho parlamentario. Se quiere decir, que nos proponemos, a través de esta obra destinada al uso esencialmente didáctico, no sólo indicar las bases institucionales de la materia, al compararla con los institutos esenciales del ordenamiento italiano vigente y con los institutos extranjeros similares, sino, también, examinar mediante la ilustración crítica de tales institutos, por más de un motivo en modo primario, los determinantes de la concreta dinámica político-constitucional, y la calificación de algunos aspectos esenciales del régimen. Apenas es necesario agregar que, si ello requerirá evaluar la correcta correspondencia entre institutos y relaciones con los principios generales y a su precisa enunciación formal, con frecuencia se encontrará, en cambio, evidencia de alteraciones entre el aspecto formal y el aspecto sustancial de nuestro ordenamiento constitucional.

Para definir el objeto de la disciplina, como una primera aproximación, se podría calificar al derecho parlamentario, en sentido restringido, como el estudio del

conjunto de las relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del Parlamento. Sobre la huella de esta perspectiva –que corre el riesgo, sin embargo, de reducir el derecho parlamentario a sus modalidades reglamentarias, esenciales por lo demás, aunque sin profundizar en el examen de la materia en sus múltiples relaciones con otros aspectos y momentos de la vida constitucional, indispensables también para comprender el significado exacto de las mismas normas parlamentarias– se ponía con fecundos enriquecimientos en (alrededor del novecientos) Miceli, quien con una definición retomada medio siglo después por Orlando, lo describía como el conjunto de relaciones político-jurídicas que se desarrollaban al interior de una asamblea política, o entre las asambleas políticas existentes en un Estado, o entre ellas y los otros poderes públicos y, por lo tanto, las normas que formulan y regulan tales relaciones y la ciencia que las estudia.

Este texto se basa en tan amplio módulo definitorio, y no ya para repetir conocimientos sobre derecho constitucional general y dar vida a una “copia” de dudosa utilidad didáctica y sin ninguna legitimidad científica, sino porque no parecería justificado un estudio de derecho parlamentario dirigido a profundizar la fenomenología constitucional del régimen político que se atuviera exclusivamente a la ilustración de los reglamentos parlamentarios, omitiendo el análisis jurídico-político completo de ellos, es decir omitiendo examinar el vínculo efectivo entre los institutos de derecho parlamentario y aquéllos del derecho constitucional general que, por lo demás, en más de un caso, los disciplina explícitamente.

Es una necesidad metodológica que de inmediato se hará evidente con algún ejemplo: ¿cómo se podría, exhaustivamente, tratar la situación jurídica del miembro del Parlamento abstrayéndolo de la doble relación que existe entre el Parlamento y el cuerpo electoral, y entre el Parlamento y el partido?; ¿cómo examinar las normas constitucionales y reglamentarias a la luz de las nociones de confianza y de desconfianza, sin haber evaluado antes la lógica de la relación fiduciaria en el cuadro de las relaciones efectivas entre jefe de Estado, Parlamento y gobierno, y sin tomar en cuenta la fluidez de las relaciones entre la mayoría y los grupos de oposición, fluidez que caracteriza el génesis histórico de los reglamentos de 1971 y su sucesiva evolución?; ¿cómo describir, de modo más simple, el método de votación en las asambleas sin hacer resaltar debidamente el aspecto decisivo que puede asumir, por ejemplo, la opción que existe entre el escrutinio secreto y la apelación nominal, para los fines del conocimiento del sistema político-constitucional efectivo?

En realidad, el derecho parlamentario –que en su vida concreta tiene por centro las asambleas– se revela muy claramente como una “clínica constitucional”, un

campo de experimentación constitucional continua y siempre renovada. Para que pueda parecer razonable, tanto en sentido científico como didáctico, debe prescindir de su naturaleza “experimental”. No debe extrañar, que los clásicos tratados del ochocientos dedicados a la disciplina –aparte la obra de Erskine May que se desarrolla esencialmente sobre el estudio de los “precedentes”, conforme a la tradición jurídica anglosajona– pequen más bien por exceso que por defecto, resolviéndose en mayor o menor medida en tratados –que frente al método son escasamente sistemáticos– de derecho constitucional.

En una introducción al estudio del derecho parlamentario, no se puede evitar llamar la atención sobre la estrecha relación entre la disciplina y la institución que ésa considera. En efecto, el estudio del derecho parlamentario ha tenido sus periodos de mayor fortuna, justamente cuando en la vida constitucional el instituto parlamentario desarrollaba aquel rol eminente que le es propio en un ordenamiento liberal-democrático. Y viceversa, el análisis doctrinal dejó de interesarse en la vida parlamentaria, ello sucedió porque, en la realidad, se había perdido su valor primario en el Estado moderno. Así, los numerosos y apreciables trabajos que, en la tratadística general o en sedes autónomas, se publicaron en los años posresurgimentales hasta el primer decenio del siglo, acompañaron (y en cierta medida contribuyeron a reforzarlo) el desarrollo de las instituciones parlamentarias de la época, mientras que durante el periodo entre las dos guerras –que en Italia llevó a la reducción del Parlamento que ya no fue tal, ni siquiera en el nombre como instrumento secundario de la dictadura– registraba, por el contrario, la disminución de cualquier interés en este campo de estudios. Por eso era natural que con el restablecimiento del instituto parlamentario el derecho constitucional y su sector relativo volviera a ser objeto de la más atenta consideración. Ni las conocidas y relevantes incidencias que de hecho produce hoy el sistema de partidos sobre la actividad parlamentaria –sea, colmando con su presencia un vacío en su reglamentación, sea, adaptando las normas escritas a la praxis, sea, alterando directamente la constitución con modificaciones tácitas– permitía la oportunidad de valorar la materia con criterios renovados.

Antes de realizar el examen sistemático de los institutos singulares y las relaciones jurídicas del derecho parlamentario positivo, según sus fuentes (que se encuentran en normas de la constitución y en las leyes constitucionales, en la legislación electoral y en otras leyes ordinarias, así como en los reglamentos parlamentarios),<sup>1</sup> y según algunos otros, también en los usos de las opciones clasificatorias

<sup>1</sup>La expresión no se refiere únicamente a los textos normativos conocidos como *Reglamento de la Cámara de Diputados* y *Reglamento del Senado de la República* (publicados en el suplemento ordinario de la *Gaceta Oficial*, núm. 53, del 1o. de marzo de 1971, con “aviso de rectificación” en el núm. 107 del 29 de abril) y a sus sucesivas modificaciones, sino, también, a las fuentes reglamentarias del derecho parlamentario especial,

entre los “cuadros operativos de referencia”, o sea, entre los sistemas positivos en los que las asambleas y en las *conventions* parlamentarias<sup>2</sup> se pone como cuestión metodológica preliminar y, al mismo tiempo, como exigencia práctica primaria, el problema en los que variadamente se colocan los singulares procedimientos parlamentarios. Es decir, surge el problema de las opciones clasificatorias entre los “cuatro operativos de referencia”, o sea, entre los sistemas positivos de una opción clasificatoria en razón de los contextos de los regímenes político-constitucionales existentes, según los cuales cambian mucho, en su rol, aun los institutos fundamentales y las relaciones de derecho parlamentario, que sería erróneo, y fuera de lugar, considerar idénticos en sus efectos –aunque sí pueden serlo en los procedimientos– a cada cuadro operativo de referencia, es decir, para cada orden constitucional. Una ilustración que, de algún modo, haga entender el derecho parlamentario y que tenga la pretensión de ofrecer elementos calificadores para la individualización del régimen constitucional italiano efectivo no puede, por lo tanto, prescindir de la enunciación, aunque sumaria, de algunas opciones que proponen módulos clasificatorios, y de reflejo, definidores aproximados, precisamente, en el tema de régimen.

---

como las colecciones normativas: (el) *Reglamento Parlamentario para los Procedimientos de Acusación* (el) *Reglamento de la Comisión Parlamentaria para la Dirección General y la Vigilancia sobre Servicios Radio Televisivos* y (el) *Reglamento Interno de la Junta de las Elecciones* (para la Cámara de Diputados), a las *circulares* de los presidentes de asamblea y –en especial, después de la reforma de los reglamentos para los vastos poderes conferidos a los grupos parlamentarios– a los reglamentos de los grupos. La doctrina niega preponderancia, en cuanto a relevancia jurídica para el derecho parlamentario, a las normas (obviamente, de derecho privado) de los estatutos de los partidos políticos, aun cuando se refieran a las relaciones partido-diputado y partido-grupo parlamentario, que condicionan, sin embargo, de cualquier modo, la interpretación.

<sup>2</sup>Las dos últimas expresiones empleadas en el texto, sin ninguna intención definitoria o prescriptiva, evocan, con generalidad deseada, la distinción siempre vaga –cambiante por la variedad de las clasificaciones y, sobre todo, por los confines entre las categorías singulares, puestas siempre objetivamente– entre las *conventions* propiamente dichas y los otros comportamientos uniformes que no se elevan a ese nivel, que por lo demás nunca ha sido definido, y que emprenden las denominadas reglas del comportamiento correcto constitucional, del ceremonial, de cortesía parlamentaria, etcétera. Sin embargo, debe observarse que, mientras en otros campos del derecho la praxis es, tal vez, la expresión menos calificada y calificadora, porque nada significa normalmente que la constante y regular repetición de comportamientos, generalmente conformes y si acaso integrativos en el derecho escrito –por ejemplo, la praxis administrativa o la praxis judicial– en el léxico parlamentario italiano, “praxis” con frecuencia tiene un significado diverso y un contenido, en cierto sentido, perceptivo. Sin equivocarse, ha sido observado (por G.U. Rescigno) que en esta última acepción, el término también designa verdaderas y propias costumbres o reglas, consideradas obligatorias de cualquier manera, es decir, convenciones. Por esto, en el texto se habla de *conventions* parlamentarias, queriendo indicar las reglas sentidas como obligatorias, y de uso en las asambleas, en referencia a aquellas que los parlamentarios ingleses llaman *usages*, es decir, la *usual practice*.

# El régimen parlamentario

LA EXPRESIÓN régimen parlamentario, sobre cuyo significado desde hace más de un siglo teorizan estudiosos y hombres políticos, tiene como única característica, sobre la cual, tal vez, todos están de acuerdo, su reconocida indeterminación. Ni la relativa facilidad para estar de acuerdo sobre dos conceptos que expresan, separadamente, el sustantivo y su adjetivación, nunca ha sido ventaja provechosa para inducir a un juicio unánime sobre el significado, la esencia y la exacta calificación del régimen parlamentario: eso testimonia, cuando menos, que no es suficiente la relevancia de un sistema político-jurídico (régimen) dotado con un Parlamento para justificar el empleo indiscriminado de esa fórmula. Una ilustración adecuada de las clasificaciones, propuestas por varias partes, para los ordenamientos que a título vario expresan instituciones parlamentarias no es tarea de este trabajo. Lo que aquí importa es sintetizar las relaciones positivas que se manifiestan entre los órganos fundamentales de nuestro ordenamiento, para estudiar el rol que ahí asumen los diferentes institutos de derecho parlamentario. Pero las interpretaciones y las aplicaciones que se proyectan y se verifican sobre muchos de estos institutos —especialmente, como es obvio, para aquéllos más relevantes políticamente— cambian precisamente de la diferente concepción que se tiene del sistema político-jurídico en general. Por esto no es posible eximirse de tratar, al menos los módulos definitorios, a los que ha llegado la doctrina para distinguir los tipos de ordenamiento representativo.

Ante todo, será necesario justificar la preferencia por la expresión *régimen parlamentario*, de reconocida derivación francesa, en lugar de *gobierno parlamentario*, según la fórmula de nuestra literatura clásica. El concepto de régimen al que ha llegado la más autorizada literatura jurídica —después de haberla recibido del tratadismo político, para reelaborarlo según los propios cánones metodológicos— es comprensivo por un elemento ideológico y por un elemento institucional, íntimamente vinculados entre ellos: el principio de legitimidad y la organización de las fuerzas políticas institucionales, que en ellos se inspira. En efecto, se define al régimen como el conjunto de los elementos organizativos enlazados con la con-

cepción política-social asumida como propia de un cierto tipo de Estado, que inspira su constitución fundamental y se pone como ley suprema de su vida. En efecto, para Mortati,

...con la expresión “régimen” se quiere representar un concepto sustancialmente no diferente de aquel que se ha... indicado como “constitución material” y que coincide, también, con la “forma de Estado”, en cuanto a que indica los lineamientos esenciales que, al Estado, le fueron estampados por el sistema de los fines puestos a su actividad, por obra de las fuerzas políticas que sostienen al poder soberano, así como por el conjunto de las estructuras fundamentales y del sistema de las relaciones destinadas a realizarlos.

A propósito de las diferentes estructuras estatales que comúnmente se dicen liberaldemocráticas, es frecuente la confusión o conmistión entre *formas de Estado* y *formas de gobierno*, tal vez justificada, por lo demás, por el entrecruzamiento de los caracteres de unas y de otras ante los ojos de quien intente escrutar realmente ciertos tipos de régimen, es decir, ciertos modos históricos de ser de la relación entre gobernantes y gobernados. A las primeras, le espera, generalmente, como se sabe, aquellos aspectos fundamentales del articularse de la soberanía institucionalizada y que, vivificados por la “idea del derecho” que portan las formas políticas prevaecientes, se resumen precisamente en el régimen. Las segundas, en cambio, atienden las diferentes modalidades que puede asumir —en ordenamientos que se pueden reconducir a una idéntica forma de Estado— el órgano que, según algunos, es el activador por excelencia y que, según otros, es el simple ejecutor y, según otros más, es el corresponsable de la función del rumbo político es decir, el gobierno.

Si parece exacto hablar, por ejemplo, de *régimen presidencial*, para definir la forma de Estado expresada en la Constitución de Estados Unidos, no parecería correcto calificar, igualmente, como “régímenes” a aquellas especies de ordenamientos que, sobre todo, por su diferente articulación de la función del rumbo político, se designan como *gobierno de gabinete*, *gobierno parlamentario*, *gobierno parlamentario racionalizado*, etcétera. Las distinciones que con frecuencia son de gran portada, a la que se alude para designar esos ordenamientos, no tienen siempre respeto a los órganos investidos por la potestad efectiva de rumbo político, y que de cualquier manera, no se refieren a la característica total y unitaria que califica institucionalmente a un régimen, ni ciertamente se enlazan necesariamente a un principio de legitimidad que está presente en sí misma. En efecto, esas definiciones son atributos de gobierno y no de Estado, no de constitución como un todo absoluto, no de régimen.



En efecto, sucede que la falta de esfuerzo para llegar a una síntesis reconstructiva, a un conocimiento global de eso que está vivo y de eso que está muerto o cambiado del régimen parlamentario, según los cánones del tratadismo clásico, ha provocado dos consecuencias opuestas: por un lado, la creencia en una crisis total e irreversible del sistema; por el otro, el disociarse de una –aunque– aproximada visión unitaria de ése, que en la subespecie es fácil para multiplicarse según un módulo serial. Que después es, en sí mismo la negación de cualquier tarea comparada sustantivamente.

Ejemplificando (pero con parsimonia) se pueden encontrar el gobierno parlamentario racionalizado con tendencia equilibradora de tipo italiano; el gobierno parlamentario “supermonista” con tendencia asambleísta (otros dicen asambleísta *tout-court*) de la Tercera y Cuarta República; el gobierno parlamentario dualista, o pseudo-dualista, del primer momento weimariano; la *kanslerdemocratie* de Bonn, o régimen parlamentario con prevalencia del canciller, y así, sucesivamente, hasta la ardua etiqueta de la Quinta República, a la que algunos ven como un subproducto del parlamentarismo racionalizado, pero, con gran debilitamiento del Parlamento. Eso, sin hablar de la forma de gobierno inglesa, que de “gabinete” o “de primer ministro”, como se quiera, siempre atiende al régimen parlamentario, o al menos no perdona a la tendencia que la quisiera excluir del *genus*. Éste es un canon que, sin embargo, no parece un punto de estímulo; en efecto, es muy dudoso que la mejor respuesta para aquellos que sostienen, con escaso sentido de la comparación jurídica –sobre la base de la “irrepetibilidad” de la experiencia inglesa– que lo extraño de las imitaciones continentales del modelo clásico del régimen parlamentario pueda residir en la “representación” de tachar esa experiencia justamente por la forma de Estado que le dio nacimiento.

Indicaciones útiles para una síntesis reconstructiva podrían ser ofrecidas del reexamen de procedimientos, *conventions* y praxis parlamentarias, hecho sobre el plano de las relaciones efectivas entre gobierno y Parlamento, sin prejuicio para los “figurines” de régimen, en dondequiera que la presencia de órganos asambleístas se acompañe con su participación en la función del rumbo político.

Éste es un argumento, sea llamado incidental, que empaña mucho la base de la opinión de cuantos consideran al derecho parlamentario como un muerto concluido y severamente circunscrito por la barrera de los *interna corporis* a quedarse encerrados dentro de él, sin permitirle al derecho parlamentario la correlación natural con otros sectores del derecho constitucional; en realidad, se incurriría en el grave riesgo de querer “comparar”, pongamos al instituto de las inmunidades en el derecho soviético con aquél correspondiente de los derechos occidentales, o de considerar la relación de confianza, fijada formalmente aún allá, con procedimientos similares a los conocidos, como elemento verdaderamente calificador de aquella forma de gobierno.

Precisamente, la existencia de una terminología análoga, pero densa de malentendidos, manda por sí sola la investigación más penetrante y comprensiva sobre la lógica y la dinámica globales de un régimen político. Sólo con este pacto, el estudio del derecho parlamentario, además de obedecer a las reglas metódicas de cualquier elaboración de derecho público, puede aportar una contribución válida para la calificación sustantiva del tipo de régimen en examen; sin eso, el estudio del derecho parlamentario equivaldría a un cotejo acrítico de los reglamentos de las asambleas.

UNA VEZ recordado el valor subjetivo que implica cualquier clasificación en esta materia, aquí se asume que el *régimen parlamentario* designa una forma de Estado (por lo tanto, un conjunto institucional político-jurídico que se inspira en un cierto principio de legitimidad) que constituye un *genus* que puede permitir, pero, que no se identifica, necesariamente, con el establecimiento de ciertas relaciones entre los poderes, definidos en la *species* del *gobierno parlamentario*, del mismo modo que puede permitir otros órdenes clasificables en manera diversa. Y si razonablemente puede ser objetado de que en la experiencia histórico-jurídica del Estado moderno no existe una especificación práctica de régimen parlamentario que no presente siempre, en las modalidades de articulación de sus poderes, características propias e irrepetibles en otras experiencias, no por esto la calificación del régimen parlamentario debe considerarse imposible. Cada comparación, y en particular la comparación de derecho constitucional, necesariamente debe limitarse a encontrar los elementos esenciales comunes. Eso confirma el fundamento de un planteamiento sobre el régimen parlamentario, pero, con la condición de asumirlo como categoría abstracta que comprende concretas subespecies históricas típicas, muy numerosas, pero, reconducibles a los cánones primarios del sistema.

Con frecuencia se dice que para la individualización del régimen parlamentario es necesario que el orden jurídico reconozca como propio principio de legitimidad el respeto de algunos postulados fundamentales, como el concepto (llamado) liberal-democrático de la representación, la distinción y no la neta separación de las funciones del Estado que, sin embargo, está enlazada con la independencia recíproca de sus órganos titulares soberanos; en fin, el reconocimiento de que, *principalmente* en el Parlamento, pero no *únicamente* en el Parlamento, se encarna la soberanía expresada por la voluntad general de los coasociados. En otros términos, diremos que el régimen parlamentario se caracteriza como un complejo institucional que, aun en las diversas y posibles modalidades de ejercicio, respeta siempre el equilibrio entre los órganos constitucionales, sin permitir a alguno de ellos actuar sin el control de los otros, y entre todos –jefe de Estado, gobierno, Parlamento– distribuyendo las dos grandes funciones políticas del Estado: la función deliberan-

te y la función ejecutiva, de manera que ellas no sean de competencia exclusiva de ninguno de los tres órganos, pero, también, de modo de que ninguno de los tres órganos sea excluido del todo.

Queda claro cómo el régimen parlamentario, así representado, excluye la aplicación rígida de la separación de los poderes, sustituida por controles recíprocos, que como típica manifestación tiene el doble mecanismo de la relación de confianza que liga al gobierno con el Parlamento, y de la facultad de disolución de los cuerpos legislativos por parte del jefe del Estado de acuerdo con el gobierno. Igualmente queda claro también, cómo el régimen parlamentario se coloca ideal e institucionalmente como diferente del régimen convencional o asambleísta, en donde el Parlamento investido con la función de gobierno no menor que la función legislativa –y no sin interferencias conspicuas, también en el ámbito jurisdiccional– no reconoce al gabinete sino como puntual ejecutor de las manifestaciones de su voluntad, no reconoce la legitimidad de algún control político de sus actos (y de hecho niega al jefe de Estado la facultad de disolución), habiendo sustituido la teoría del equilibrio o de la coordinación de los órganos fundamentales, con la de la unicidad del mando expresado por la única representación<sup>3</sup> de la voluntad general, que, como tal, no puede cometer errores, invirtiendo así la antigua fórmula monárquica según la cual *the king cannot do wrong*.

En modo particular se debe recomendar cierta cautela, pues existe una vastísima literatura sobre el régimen parlamentario, y sus numerosas estratificaciones históricas podrían inducir, si son recibidas acríticamente, a resultados equívocos.

Al respecto, se advierte que las investigaciones clasificatorias y las tentativas de definición sucedidas en el tiempo, resultan, tal vez, negadas por no pocos malentendidos; en parte, explicables por cierto subjetivismo de los escritores, y en parte, por las limitaciones objetivas de una ciencia constitucionalista todavía no perfeccionada. Así, un elemento inconscientemente *chovinista* estimulaba a los estudiosos franceses a forzar sus fundamentadas elaboraciones doctrinales que, a pesar de todo, borraban a la Tercer República del número de las formas asambleístas, y lo mismo acontecía en alguna medida a los estudiosos suizos, siempre reacios a aceptar una definición no autóctona para el régimen de la confederación helvética. El nivel alcanzado por los logros científicos de aquel tiempo, impedía a los comentaristas el conocimiento de la concreción positiva de las relaciones entre Parlamento y gobierno, dedicados como estaban a los ejercicios del estilo sobre eso que Massimo Severo Giannini ha llamado el “figurín-británico-belga” del sistema parlamentario, agregando, cáusticamente, que éste se parece en la forma de aquel régimen tanto como el simio al hombre.

<sup>3</sup>Unicidad del mando expresado por la única representación no es, sin embargo, un concepto que postule, necesariamente, también, a un sistema formalmente monocamaral.

El mito tenaz de un parlamentarismo *figé* en el esquema de la concepción dualista –una fórmula constitucional-oligárquica ya desaparecida, tanto en Inglaterra como en muchos países de Europa continental, en la segunda mitad del siglo XIX– llevaba a gran parte de la literatura especializada a la deformación óptica de ver como asambleísta, o como “degeneración asambleísta”, cualquier evolución en sentido monista de las relaciones entre gobierno y Parlamento. Eso sucedía, sobre todo, frente a la participación cada vez más activa de las cámaras en la función del rumbo político y, generalmente, por la afirmación progresiva de la relación de confianza que implicaba una relación no ya en un sentido único, sino caracterizada por la circularidad de los rumbos políticos y, medianamente, administrativos. Si todavía hoy, en referencia a la forma de gobierno italiana del resurgimiento y del posresurgimiento, se habla de régimen “pseudo-parlamentario”, queriendo motivadamente indicar alguna cosa no muy diferente del régimen asambleísta, es verosímil que sobre tal perspectiva influya la visión residual de un dualismo que niega, con aquella circularidad, toda la fenomenología “patológica” que la acompaña. El resultado de estos residuos paretianos, de las deformaciones subjetivistas y del retraso de los instrumentos para el conocimiento, en orden al despliegue efectivo de las relaciones políticas, ha hecho, sí, que el tema de los caracteres diferenciales entre los dos sistemas de gobierno haya sido, en realidad, más saboreado que resuelto: en cualquier caso enfrentado con conceptos operativos que ya no responden al orden actual de esos ordenamientos –parlamentarios o no, según el *etiquetage* clásico– en donde la problemática de las relaciones entre gobierno y Parlamento, con todos los enriquecimientos y las correcciones ocasionadas por la consolidación de una sociedad política pluralista, exige poner en discusión y reconsiderar institutos y figuras organizadoras, que es trabajo del jurista tratar de quitarlo del dominio del empirista.

En resumen, un régimen liberal democrático coordina su principio de legitimidad con el propio complejo institucional, para consagrar la titularidad efectiva de la dirección política, conferida en modo prevaleciente a un órgano dado más que a otros, o bien, conferida con modalidad de órdenes iguales a una pluralidad de órganos. Para los sistemas democráticos representativos, en donde existe [por lo tanto] el instituto parlamentario, en el régimen convencional o asambleísta, esta titularidad efectiva de la prevalencia direccional política se confía al Parlamento, mientras que en el régimen presidencial ella se confía al *chief executive*. Al contrario, en el régimen parlamentario, la titularidad efectiva de la dirección política es compartida por tres órganos –jefe de Estado, gobierno, Parlamento– a través de modalidades diversas que constituyen las subespecies de ese régimen.

## *El régimen parlamentario italiano y sus “aspectos problemáticos”*

EL RÉGIMEN configurado por la constitución republicana e instaurado concretamente en Italia a partir de su emanación, ciertamente entra en la subcategoría del régimen parlamentario. Al respecto, conviene considerar dos órdenes de observación: aquéllas dirigidas a resumir cómo el poder constituyente quiere expresar y en medida amplia expresadas, el ejercicio articulado de la soberanía conforme a la lógica de un régimen parlamentario, y aquéllas dirigidas a recordar que el poder constituyente, sin embargo, también dio vida a institutos extraños al espíritu y a la técnica del régimen parlamentario “clásico”.

En todo caso, el intérprete de un orden constitucional debe encontrar la lógica unitaria de ese sistema en su totalidad y fallaría en su trabajo si, antes que construir el ideal de unidad sistemática del orden positivo, atendiese a su descomposición conceptual, casi idealmente viviseccionándolo. Pero, precisamente, para encontrar esa lógica unitaria en la efectividad del orden animado por las fuerzas institucionales es necesario, ante todo, evaluar los aspectos en su naturaleza verdadera.

No parece dudoso que el poder constituyente quiso expresar, y expresó en una medida amplia, la articulación de un régimen parlamentario. No hay duda de que la intención del constituyente fuese la de distribuir el ejercicio de la dirección política entre una pluralidad de órganos ordenados en igualdad, que se controlaran y coordinaran recíprocamente, pero diferentes. Jefe de Estado, gobierno y Parlamento, en niveles diversos y con diferentes intensidades, todos inciden en la elaboración y ejecución de la función política, cada uno, naturalmente, con las formas, las acciones y la diversa influencia correcta que derivan de la propia connotación institucional.

Participa, como todos saben, el Presidente de la República: al ejercer la potestad para nombrar al gobierno; al autorizar la presentación al Parlamento de sus proyectos de ley; al reenviar a las cámaras (con mensaje razonado) una ley para pedir una segunda deliberación; al hacer uso de su facultad de enviar mensajes a las cámaras; al convocar extraordinariamente a las mismas, y la destacadísima de disolver ambas cámaras o a una sola antes del vencimiento del término constitucional. En cambio, no implica su participación en las funciones de dirección política, la emanación de los autos de gobierno que tienen fuerza de ley, para los cuales parece que el jefe de Estado no tuviera ni un control preventivo formal de constitucionalidad, ni una influencia política, no subsistiendo en nuestro ordenamiento elementos para afirmar en esta materia la posibilidad de confrontar (que él puede ser llamado para hacer) entre el rumbo político ministerial —expresado en la legislación

material sometida a su firma— y los preceptos constitucionales. En efecto, en tema de decretos delegados, no hay lugar para una revisión del jefe de Estado diferente del relativo a la mera regularidad formal del auto. En cuanto a los decretos-ley, al imputar al gobierno la exclusiva responsabilidad para las disposiciones provisionales con fuerza de ley adoptadas por él, concurren tanto los argumentos textuales del artículo 77 constitucional cuanto la praxis y la doctrina; mientras que la obligación de presentarlas el mismo día para la conversión en las cámaras<sup>4</sup> —que así podrán juzgar sobre la necesidad y la urgencia de los casos extraordinarios— reduce notablemente la extensión del poder presidencial de autorizar la presentación del relativo proyecto de ley de conversión del decreto. La hipótesis de una negativa de autorización presidencial puede suceder, únicamente, en el caso de macroscópica inconstitucionalidad del contenido normativo, de tal magnitud como para alterar el sistema, haciendo del presidente un correo, para atentar contra la constitución.

Si no subsisten dudas sobre la relevancia y la autonomía política de las funciones presidenciales de nombrar al gobierno, de enviar mensajes al Parlamento, de proceder a la convocatoria extraordinaria de las cámaras y decretar su disolución anticipada —siempre y cuando la voluntad presidencial concuerde aquí con la gubernativa: contrafirma—, en cuanto todas tratan de competencias claramente indicativas de una actividad política (se recuerda que con una carta al presidente de la Cámara, que ni siquiera era un mensaje formal, el presidente Gronchi bloqueó la convocatoria del Parlamento en sesión común, que se aprestaba a volver a dar vida, retomando el *plenum*, a la alta corte siciliana); se distinguen tales competencias de aquéllas para autorizar la presentación de los proyectos de ley al Parlamento y la de reenviar a las cámaras para una nueva deliberación, con mensaje razonado, el texto de ley que aprobaron; actividades en las cuales la función presidencial puede entenderse como dirigida también a un informal control anticipado de legitimidad constitucional, aunque sin efectos vinculantes para los respectivos órganos interesados. Sin embargo, hay quien ve en el desarrollo de estas actividades, en la vida concreta de las instituciones, una “presencia” del jefe del Estado que subraya, indirectamente, la participación en la función de dirección política.

Es superfluo ilustrar, luego, cuán larga y primaria es la competencia, que en la esfera de la dirección política tiene el órgano gobierno: activador preponderante de la legislación, es decir, de concretar en lo normativo, gran parte del rumbo político; titular responsable de cualquier forma de dirección política del Ejecutivo; órgano independiente ante el jefe del Estado (del que emana, sin embargo, su

<sup>4</sup>La obligación de presentación, en el mismo día de la emanación “a las cámaras” como lo dispone el artículo 77 constitucional, es cumplido, en la realidad, en el sentido de presentar el proyecto de conversión a la única Cámara que primero enfrentará el *iter*. Sobre la cuestión, *cfr.*, la nota 49 en la p. 355.

nombramiento) y ante el mismo Parlamento (al que, sin embargo, está ligado por el vínculo de la confianza). El mismo conjunto de las instituciones parlamentarias confirma, en fin, la preeminente naturaleza de régimen parlamentario dictada por el constituyente: en efecto, el Parlamento participa además, obviamente, en la función política misma. Expresando las condiciones político-jurídicas para la plena vitalidad del gobierno de la República, las cámaras desarrollan, manifiestamente, una función primaria de dirección política; y mantienen tal función a través de los instrumentos de revisión y, también, de rumbo, que les compete frente a las actividades de gobierno.<sup>5</sup>

Se puede sostener entonces que la equilibrada y coordinada articulación de la función pública, así como está asegurada en su distribución entre los órganos constitucionales, corresponde al equilibrio coordinador esencial del régimen parlamentario, aunque es cierto (lo que no contradice al asunto) que, entre las subcategorías de ese régimen, el poder constituyente manifiestamente se orientó, en manera prevaleciente, hacia el tipo de llamado *gobierno parlamentario racionalizado con tendencia equilibradora*. Esta específica “forma de gobierno” –que, repetimos, se pone como una de las *species*, histórica y doctrinalmente encontrables, del *genus* régimen parlamentario– ha tenido un amplísimo tratamiento en la ciencia constitucionalista (a la que nos reenvía): ella se caracteriza, según la doctrina prevaleciente, como la típica de las reglamentaciones de las relaciones constitucionales, motivo por el cual –en la “racionalización” del esquema, que es constitutivo esencial de la especie, y que resiente fuertemente el movimiento doctrinario (llamado precisamente) de la “racionalización del poder”– el mecanismo central y más delicado del ordenamiento reside en el equilibrio logrado por la intervención mediadora del órgano jefe del Estado, en la clásica relación dialéctica gobierno-Parlamento. Tal intervención de un tercer elemento en la dinámica político-constitucional acentuaría la tendencia equilibradora, subrayando conjuntamente la pluralidad y la jurídica igualdad en el orden de los órganos de dirección política, a través de la recepción de algunas modalidades constitucionales que, aun proviniendo de tipos de régimen extraños al parlamentario –el asambleísta y el presidencial– se quiere que al menos no alteren su naturaleza fundamental.

<sup>5</sup>La irresponsabilidad política del jefe del Estado (admitiendo que exista su pequeña participación en la función política) puede parecer contradictoria con el principio de los controles recíprocos entre los órganos primarios del régimen. Sin embargo, nótese que de su función política, el jefe del Estado, ante todo, responde penalmente en los casos extremos de alta traición y atentado contra la constitución. En cuanto al resto de sus actos, siempre es responsable por él, ante el Parlamento, el gobierno que a su vez se encuentra garantizado por la obligación de la contrafirma para cada acto presidencial. Queda claro que el rechazo de la contrafirma hará técnicamente imposible la existencia de actos presidenciales en los que no se pueda encontrar la responsabilidad, y salvaguardará, por otra parte, al gobierno del riesgo de tenerla que asumir para actos, que en su criterio, son ilegítimos.

El significado concreto de la igualdad en el orden jurídico no puede ser entendido que en el sentido de una reconocida reciprocidad de influencia política entre órganos iguales: influencia política que vuelve a configurarse jurídicamente como conjunto de *controles constitucionales*, adecuados para desarrollar una efectiva función equilibradora. Es típico a este respecto, el mecanismo del nombramiento presidencial del gobierno, combinado con aquéllos del vínculo de la confianza entre el gabinete y las cámaras, y de la facultad de disolución de las mismas. Aun cuando la reenviemos a otra parte del texto para un análisis adecuado, sin embargo, es necesario relevar, desde ahora, cómo la preocupación “racionalizadora” ha prevalecido en la realidad atenuándola, sobre la inspiración “equilibradora” del constituyente. Así, por ejemplo, para la rígida esquematización de relaciones que generalmente el régimen parlamentario prefiere no disciplinar normativamente –como la relación de la confianza– y que ha contribuido a la alteración del clásico sistema, en su misma constitución formal. Sin decir que el poder presidencial de disolución –que necesitando aun la contrafirma gubernativa no es comparable absolutamente al mecanismo de la disolución en Inglaterra accionado concretamente por el *premier*, pero da lugar a un acto complejo o *duumvirale* (Elia)– hace coja, por decirlo así, la relación de las fuerzas entre las fuerzas del gobierno y Parlamento).

Es aquí que va hecha la mención de cómo el constituyente dio vida, conscientemente, a un régimen parlamentario comprensivo también de institutos típicos de otros regímenes. Entre las interpolaciones extrañas a la lógica del régimen parlamentario e históricamente derivante del presidencial, así se considerará a la Corte constitucional. Ella contradice, en tanto, las implicaciones concretas de un principio fundamental del régimen parlamentario de cada país y de todos los tiempos, el principio que pone la ley –y solamente la ley– como expresión de la voluntad general. Principio extraño a la doctrina estadounidense (que identifica la voluntad general sólo en la *paramount law*, en la superley, la constitución y, por eso, justifica la revisión judicial de constitucionalidad de las leyes sin afectar ese principio); en cambio eso está presente constantemente en las experiencias continentales y es entendido como negador de toda jurisdicción constitucional, no queriéndose permitir que la ley –precisamente porque es expresión de la voluntad general de los coasociados– pueda ser “revisada” por un órgano que (a esa voluntad) se le pondría como superior.

Aparte la revisión sobre la legitimidad de las leyes y de los actos que tienen fuerza de ley, la Corte constitucional encuentra en las propias competencias relativas a los conflictos de atribución y a la jurisdicción penal para los delitos presidenciales, motivos sucesivos que permiten evaluar el rol político en el cuadro del régimen italiano. Del resto, también para el juicio de legitimidad constitucional –en



donde está impedido a la Corte un examen de naturaleza política y “sobre el uso del poder discrecional del Parlamento”: pero, sobre eso, se volverá luego— implicaciones políticas importantes proceden de la confrontación que el juez constitucional está obligado a hacer entre las normas programáticas de la constitución —con significado tal vez polivalente— y las normas impugnadas por haber desatendido el legislador ordinario aquellas programáticas.

Se destaca, además, cómo la Corte constitucional, privando de eficacia la disposición ilegítima, transfiere fuera del sistema clásico ternario —jefe de Estado, gobierno, Parlamento— manifestaciones de actividades normalmente típicas de aquélla legislativa y de aquélla de rumbo político. En efecto, ésa ejerce ciertos efectos sobre la legislación, diversos pero análogos a aquéllos abrogativos que, por ser negativos, no por ello son menos relevantes; y, además, poniéndose todavía como órgano dotado de una potestad diversa, pero análoga a aquélla abrogante, ejerce una influencia política innegable sobre el rumbo mismo del gobierno (en sentido restringido), dando con sus sentencias un estímulo claro —no sólo negativo— sea a la función político-legislativa del gobierno, sea a aquélla del Parlamento, sea a ciertas esferas del mismo poder presidencial. Una sentencia de la Corte constitucional puede, ante todo, orientar el rumbo del gobierno hacia la presentación de determinadas disposiciones legislativas, puede permitir intervenciones de iniciativa parlamentaria en el mismo sentido, y solicitar en aquella dirección, en modo indirecto, la actividad de rumbo de las cámaras. También puede, igualmente, inducir al Presidente de la República a intervenir en la dirección indicada por la sentencia, sea en sede de autorización o menos para la presentación en Parlamento de los diseños de ley, sea reenviando un texto de ley a las cámaras con mensaje motivado, sea, en fin, enviando a las mismas cámaras un mensaje para reclamar la atención sobre ciertos puntos señalados por la sentencia. Si es excesivo juzgar, como lo hizo Orlando, que la Corte constitucional “desplaza el centro de gravedad del sistema” y directamente hace que “la última palabra sobre cuestiones vitales del Estado no le correspondan ya a las asambleas parlamentarias sino a ocho personas”, es decir, a la mayoría de los jueces constitucionales, queda como incuestionable que la Corte se pone, en nuestro orden político-constitucional, como un cuarto órgano medianamente activador del “equilibrio”, como un cuarto órgano partícipe, mediata pero concretamente, en una función sustancial de dirección política. Ésta es una derogación al principio cardinal de la reciprocidad de los controles, caracterizante del régimen parlamentario: en efecto, mientras los otros tres órganos constitucionales, equilibrándose, se controlan unos a otros, ninguno controlará a la Corte.

# Fuentes constitucionales de derecho parlamentario

### *El sistema bicameral*

**E**S CONOCIDO que con el artículo 55 de la Constitución (primer párrafo: “el Parlamento se compone de la Cámara de Diputados y del Senado de la República”) el constituyente intentó establecer un bicammarismo no atenuado, aun teniendo en cuenta que, para los artículos 70 y 94, “la función legislativa es ejercida colectivamente por las dos cámaras”. Se fijó así la paridad jurídica (y política) de las asambleas, innovando la conocida praxis del constitucionalismo italiano de la edad monárquica, que adoptó inmediatamente el principio político de la preponderancia política de la representación popular expresada por los diputados (“el Senado no hace crisis”).

Del bicammarismo, se acepta aquí por reconocida la génesis histórica: desde su origen, en la Inglaterra del siglo XIV hasta la sensibilísima atenuación que de eso ofrece el presente parlamentarismo británico (luego de los dos *Parliament Acts* de 1911 y de 1949), de su necesaria presencia en los estados federales a la fortuna alterna que ése ha tenido después de la Revolución francesa en los estados unitarios. En cuanto al sistema italiano, es conocido que nuestro bicammarismo:

1. Se funda sobre criterios distintos de las dos cámaras universalmente considerados insuficientes (número de los senadores inferior al de los diputados, en razón de la diferente relación representativa en el texto original de la constitución y ahora por el número fijo de los senadores elegidos, 315, o sea, la mitad de los diputados; 25 años y 40 años de edad contra los 18 y 25, respectivamente, requeridos como requisito mínimo para el electorado pasivo y activo de los dos cuerpos representativos; diverso procedimiento electoral formalmente instaurado pero sustancialmente desvanecido, en la diversidad, por el método proporcional; inserción de un pequeño número de miembros vitalicios en el Senado: los cinco por nombramiento presidencial y los ex presidentes de la República);

2. desvanecido posteriormente por la revisión constitucional de 1963, que emparejó la duración de las dos cámaras, reduciendo a cinco años la del Senado ya establecida en seis por el artículo 60 de la Constitución. Los efectos de tal modificación, por otra parte, ya habían sido descontados con la disolución anticipada del Senado en 1953 y en 1958, tal como para permitir, con el acoplamiento de las elecciones para la Cámara de Diputados, la expresión de una mayoría que se quería “unitaria y homogénea”, en tal manera como por encontrar reforzados sus caracteres de unitarismo y homogeneidad debido, precisamente, por la simultaneidad de expresión de la representación.

En línea de principio –y es necesario decirlo inmediatamente– la disputa entre autores y adversarios del bicammarismo ni se resuelve y es ociosa. Si el razonamiento de Rousseau es racionalmente impecable, en el que [la ley, siendo la expresión de la voluntad popular –se debe eliminar cualquier obstáculo a su genuina y directa manifestación– y de ahí la necesidad de una única asamblea], no son abstractamente menos apreciables los argumentos adoptados en contrario: que la segunda Cámara –“cámara de enfriamiento”– permite una más meditada decantación de las manifestaciones de voluntad; que una única asamblea tendrá fatalmente una vocación hegemónica no controlable frente al gobierno; que aparecen inmensos los riesgos de lo que Tocqueville llamaba, poniendo en la prueba del fuego al peligro más grave de la democracia, “la tiranía de la mayoría”.

En realidad, el problema de la alternativa entre bicammarismo y monocammarismo no debe considerarse como de alternativas absolutas, sino, relativas: problema empírico de técnica constitucionalista, que es resuelto caso por caso, teniendo en cuenta las circunstancias de orden histórico-político propias de los ordenamientos en los cuales es cuestionado concretamente. Así, por lo que se refiere al régimen parlamentario italiano, ya caracterizado por alteraciones y modificaciones tácitas tendentes a desquiciar aquel principio de los recíprocos controles efectivos que es el *porro unum* del sistema, parece que dice:

a) Que el bicammarismo espurio (espurio porque “no está atenuado”, ni adecuadamente diferenciado respecto a los modelos extranjeros más válidos y significativos: véanse, el inglés o el alemán de Bonn) introducido por el constituyente, pero, de hecho, “atenuado” por las fuerzas políticas que actúan para lograr la homogeneidad de los comportamientos adoptados en las dos asambleas, ha hecho servicios importantes para que el régimen político-constitucional no se cambiase en “régimen”, en el sentido deteriorado que la expresión ha adquirido en la literatura política corriente;

b) que ése aparece como uno de los puntos básicos del ordenamiento, y cuya revisión constitucional se encontraría ante uno de los denominados “límites materiales”, es decir, obstáculos constitucionales insuperables porque son caracterizantes del sistema político entero, pues todas las veces se pondría como instancia eliminadora del bicammarismo;

c) que, por el contrario, aparece ausplicable al interior del sistema, una revisión correctiva –pero sustancialmente restauradora de la intuición original del constituyente– tal como para poner la “base regional” como criterio efectivo para la composición del Senado, de manera que se pueda obtener tanto una mediación en sede parlamentaria entre los intereses del poder político descentralizado y los intereses del poder central, cuanto para la estimulación de una más diversificada articulación política entre los partidos homólogos en las dos asambleas.

Por otra parte, la opinión sobre la utilidad de nuestro sistema bicameral para los fines de un ejercicio correcto del poder no puede inducir a descuidar las desventajas que éste representa en algunos de sus aspectos. Desde luego hay que rechazar como irrelevantes, las argumentaciones que se hacen con cualquier pretexto: las críticas que antes de la revisión se centraban sobre el gasto electoral excesivo para las consultas populares distanciadas; sobre el cansancio del electorado por los sondeos frecuentes (olvidando, entre otras cosas, que la distancia inicial de un solo año entre las elecciones de los dos cuerpos electorales estaría destinada a variar, sólo si se hubiese aplicado “naturalmente” la norma constitucional); así como las hechas sobre el espectro de disensiones insanables entre las dos cámaras (sin tomar en cuenta el hecho de que los disensos técnico-jurídicos parciales son justamente la razón de ser del bicammarismo, mientras que los conflictos absolutamente insanables –para los cuales valdría el instituto de la disolución– no son hipotéticos en un régimen en donde los grupos parlamentarios en las dos cámaras están expresados por su misma fuerza política), sin embargo algún motivo serio de crítica existe.

Uno de esos motivos consiste en la idéntica y, por tanto, escasamente productiva repetición en ambas cámaras (con un ligero desajuste de los tiempos que no es idóneo para caracterizar una diversidad sustancial de contenidos) de las mismas actividades parlamentarias inherentes tanto a la función legislativa cuanto a las funciones políticas, o de rumbo, e inspección, o de control. Para obviar este inconveniente no sería de hecho indispensable la eliminación del bicammarismo y ni siquiera una revisión constitucional que alterase su naturaleza técnicamente “perfecta”, es decir, la legitimación de ambos cuerpos representativos con las mismas funciones. Sería suficiente que en la programación de los trabajos de las dos cá-

maras, las respectivas actividades fuesen coordinadas –eventualmente en una ideal temporalización de la legislatura en sesiones, entendidas en sentido atécnico– en modo que una rama del Parlamento se dedicase por un cierto tiempo prevalectivamente al ejercicio de una función (por ejemplo, la legislativa), mientras que el otro ramo se orientase al mismo tiempo, preponderadamente hacia otra (por ejemplo, la de control) de modo que resultare, en el arco de la legislatura, una recíproca especialización de hecho –naturalmente reversible– idónea a permitir, entre otras cosas, en conjunto, a una más orgánica y menos sincopada tramitación del trabajo de las asambleas, el desarrollo de aquella programación parlamentaria que, introducida por los reglamentos de 1971, ha sido sometida en el tiempo a numerosas y relevantes modificaciones.<sup>6</sup>

Otro motivo no secundario de crítica, por la incidencia sobre la productividad legislativa y en último análisis precisamente sobre la funcionalidad de un régimen parlamentario que se quiere inspirado en las reglas de la programación, es el relativo a la conocida cuestión del vencimiento de los proyectos de ley que no hayan perfeccionado su *iter* al término, ordinario o anticipado, de la legislatura. En efecto, se ha justificado racional o técnicamente justificado, que con el fin de ella, vengan a menos los proyectos cuyo examen no ha sido concluido en ninguna de las dos cámaras –y ello, porque sobre éstos no se ha tenido ninguna manifestación válida de voluntad de la representación nacional ni es posible hipotecar el rumbo político de aquélla destinada a sucederle– y teóricamente menos simple y concretamente con más disgusto admitir que el fin de la legislatura deba significar también la caducidad de aquellos proyectos de ley que una de las asambleas haya adoptado con la aprobación en fase final de procedimiento. Indudablemente, la solución de dejar con vida, de cualquier manera, a tales textos legislativos para la sucesiva legislatura, atribuyéndoles una especie de ultractividad obligatoria, no sería aceptable de ningún modo; pero la cuestión no sería insoluble, en lo práctico, si el recurso durante la legislatura, en comisiones mixtas, redujere al mínimo la masa, hoy relevante, de disposiciones legislativas destinadas a encontrar sepultura. El Parlamento italiano del periodo monárquico aplicó constantemente el principio del vencimiento de todo el trabajo legislativo que de cualquier modo no se hubiese terminado en las dos ramas del Parlamento, tanto al verificarse el fin de la legislatura, coincidente con la renovación (con frecuencia anticipada) de la Cámara de Diputados, cuanto por la clausura intervenida de la sesión, obtenible con decreto real a discreción del gobierno. Un criterio tal –aunque visto todavía hoy por algunos autores en favor de sus efectos de “guillotina” para estimular a una mayoría que quiera enfrentar las exigencias de aplicación legislativa del propio rum-

<sup>6</sup>Sobre la programación de los trabajos de las cámaras, se reenvía al capítulo sobre la organización de los trabajos, pp. 204 y ss.

bo político y, como sea, por sus consecuencias inducidas para no legislar— no parece coherente, todavía, con los compromisos de un método programático general que, ciertamente, no recomienda a ningún órgano del Estado para trabajar en el vacío, creando, además, descompensaciones fácilmente intuibles en otros órganos.

La doctrina está dividida entre la tesis de aquellos que desde 1953 postularon la validez del *iter* legislativo recorrido completamente en una cámara, aunque no hubiera ocurrido ese cumplimiento en la otra, y la tesis de cuantos, enlazados al instituto clásico de la “legislatura” albertina y de sus efectos (vencimiento, sea en la Cámara como en el Senado —se repite— de todos los proyectos de ley que no hubiesen llegado a ser ley del Estado al momento de la disolución de la Cámara de Diputados), recaban del nuevo orden constitucional un motivo de más para postular que queden sin efecto los textos no perfeccionados.

Es útil recordar (también en orden a la solución adoptada por los nuevos reglamentos) la objeción principal hecha, antes de su adopción, a cuantos se profesaban contrarios a la praxis entonces vigente, es decir, que la exigencia de la caducidad de los proyectos de ley no perfeccionados en ambas cámaras deriva del principio de la representatividad política de las mismas. La representación nacional expresada en la asamblea renovada, se dice, podría ser portadora de un rumbo legislativo totalmente diferente de aquél de la precedente, en donde la no democracia de una especie de *stare decisis* en tal materia, en el sentido de considerar vinculante para la nueva Cámara la aprobación final de un texto —que, sin embargo, no se convirtió en ley del Estado— por parte de la antigua. Aunque sostenida autorizadamente esta tesis, parece, en verdad, más idóneo sostener la inexistencia para la nueva asamblea de la obligación de avalar la deliberación de la precedente y no corroborar el principio de la necesaria caducidad automática del proyecto de ley.

Los reglamentos parlamentarios de 1971 (artículo 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 81 del Reglamento del Senado) aun dejando a salvo el principio de la autonomía política y legislativa de cada una de las cámaras a través de las legislaturas, han dado, no sin timidez, un modesto paso adelante en favor de la facultad (y, debe precisarse, no de la obligación) del llamado *repêchage*, manteniendo además, aun mediante procedimientos abreviados, todos los pasos obligatorios del *iter* establecidos en el primer párrafo del artículo 72 constitucional. En efecto, cuando en los primeros seis meses del inicio de la legislatura, se represente en toda su identidad un texto ya aprobado en la precedente, y siempre que la asamblea declare su urgencia, el gobierno o un presidente de grupo (el Senado, el gobierno o veinte senadores) pueden exigir que sea puesto a la comisión referente un término de quince días para referir, una vez caducado el proyecto inscrito sin impedimento en el orden del día de la asamblea (o de la co-

misión en sede deliberante). La carga de la presentación formal *ex novo* del proyecto, no se aplica en el caso de la iniciativa legislativa popular (pero la derogación no se refiere, extrañamente, a la iniciativa de los consejos regionales), considerando esta última, resultante de un interés público no sujeto, necesariamente, a cambios por la renovación acontecida de las cámaras. En el mismo periodo de los seis meses, desde el inicio de la legislatura, cada comisión, en sede referente, previo examen preliminar sumario, puede deliberar –y la innovación puede tener tal vez mayores efectos prácticos– si refiere sus proyectos ya aprobados por la misma comisión en la legislatura precedente, adoptando la relación presentada entonces.

La primera observación que se impone a la luz del derecho parlamentario ahora vigente, es que con la reforma de los reglamentos, de hecho no se ha abandonado sino, más bien, se ha remachado con normas positivas expresas, el principio consuetudinario opuesto al de la continuidad legislativa. Más que estatuir –como era auspiciado en muchas partes, aun en nuestras *Lecciones de derecho parlamentario* de 1962– la continuidad automática del procedimiento, la reanudación del *iter* para la realización sucesiva de la última exigencia en la legislatura precedente, dejando siempre a salvo la potestad de la Cámara renovada para deliberar expresamente en contrario cuando el texto apareciera superado de cualquier modo, se ha dispuesto la posibilidad de una deliberación de reanudación que confirma, precisamente por sí misma, el principio de la discontinuidad. Y aun cuando la prudencia adoptada fuese debida a un escrúpulo de constitucionalidad, en el sentido de que se considerase a la fuente de la reglamentación parlamentaria como no idónea para estatuir en manera diferente, escogiendo el criterio de la imputación de la función legislativa al órgano y no al colegio *pro tempore* titular –que es una cuestión problemática sin lugar a dudas a nivel de la fuente constitucional–, siempre se podría objetar que en materia de relaciones entre órganos constitucionales la praxis es más bien en el sentido de la continuidad y no en el de la discontinuidad, es decir, en el sentido de la imputación de la función al órgano como tal y no al sujeto *pro tempore* titular. Así, para la elección de los cinco jueces constitucionales que elige el Parlamento, aunque fraccionada a través de legislaturas, por lo que se refiere a las cámaras; así, por lo que se refiere al gobierno mismo –y el ejemplo es todavía mejor a causa de la materia– para la continuidad de los proyectos de ley presentados por gabinetes que luego fueron removidos, que despliegan en las cámaras su propia eficacia de actos de iniciativa legislativa aun en presencia del gabinete sucesivo, dejando siempre a salvo el poder de revocación expresado por este último.

Por lo demás, en una investigación que integre la exégesis de las normas de derecho parlamentario con la inteligencia de la realidad política subyacente, se debe admitir que, más que el escrúpulo constitucional antes referido, ha prevalecido la

disciplina ahora dada a la cuestión, así como también la conciencia del desagrado en el que se hubieran encontrado las fuerzas políticas ante la necesidad de una deliberación expresa contraria a la asumida en precedencia; bastando, en cambio, para obtener el mismo efecto bloqueador, según los nuevos reglamentos, un simple comportamiento de omisión.

Vinculado estrechamente a la realidad del bicamarismo italiano está el viejo problema de la reforma del Senado, al que conviene referirse al margen de las implicaciones de derecho parlamentario del artículo 55 constitucional. En efecto, el Senado de la República comparte con el Senado real del ordenamiento precedente la característica de haber dado lugar desde su surgimiento a un conjunto de iniciativas revisionistas que, por lo demás, no se han concretado completamente. En la última fase de la tercer legislatura republicana ha intervenido la revisión de 1963 según un proyecto de ley constitucional que, orientado a la introducción de una reforma de notable portada, aunque sí de intención cuestionable, se redujo a equiparar la duración de las dos cámaras, establecido por cinco años también para el Senado, y a fijar en 365 el número de los senadores elegidos y en 630 el número de diputados. En tal modo, las cosas quedan como antes por lo que se refiere a los grandes propósitos de reforma para la llamada integración “cualitativa” que no se llevó a cabo.<sup>7</sup> En cambio, se debe señalar una mejoría por el aumento del número de los senadores, consecuente con el cambio de la relación representada. Y eso no ya porque fuesen aceptables las argumentaciones –risibles si no hubiesen sido su pretexto– de quien se lamentaba el gran disgusto hasta físico de los senadores, obligados originalmente a despachar con menos de 250 componentes, las funciones a las que se dedicaban 600 diputados. Tal razonamiento debería conducir también a considerar como galeotes o superhombres a los 100 miembros del Senado de Estados Unidos de América, que ha demostrado, por otra parte, estar en grado óptimo, desde hace dos siglos, para enfrentar responsabilidades que

<sup>7</sup> A una modesta integración cualitativa (no necesariamente de mejor calidad, sino de calidad *diferente* de aquélla del personal político profesional del que los partidos, con frecuencia, sacan a sus candidatos para la Cámara y para el Senado) tendía, seguramente, el constituyente, confiando al Presidente de la República, en el segundo párrafo del artículo 59, la facultad de nombrar senadores de por vida “cinco ciudadanos que han ilustrado la patria con altísimos méritos en el campo social, científico, artístico y literario”. Aunque pudiese ser fuertemente cuestionable que el atributo social pueda pasar por sinónimo del atributo “político”, la hostilidad a integraciones cualitativas por significado, aunque sean simbólicas, está demostrada por la costumbre ya arraigada, de otorgar insignias de la dignidad senatorial, con este altísimo título a personajes cuyos particulares beneméritos hacia el país se probaron sólo en la actividad política. Se considera que, en cuanto a verificación de poderes, nada impide al Senado (dejando a salvo la discrecionalidad autónoma de la opción presidencial que se atiene a la correlación entre el sujeto escogido y los “altísimos méritos” exigidos) para revisar, como exceso de poder, la distorsión eventual de la norma constitucional hecha por el jefe del Estado con el nombramiento de sujetos que no entran en las categorías taxativamente indicadas. En cambio, ninguna revisión podría desarrollar el gobierno a través de su necesaria contrafirma ministerial al decreto presidencial del nombramiento (más allá de la siempre y posible discreta manifestación de reservas formales), la contrafirma presentándose para este caso específico, como se sabe, como acto debido.



hubiera sido aventurado considerar menos ponderadas de aquéllas del Senado italiano. El aumento era políticamente necesario (entendiéndolo en razón de política constitucional), para dar al voto de los senadores un peso mayor en los casos previstos para la reunión del Parlamento en sesión conjunta, subsistiendo, por otra parte, al límite, el riesgo de que uno solo de los grupos políticos de la Cámara tuviese mayor voz que todos los miembros del Senado de la República: lo que hubiere hecho vana la lógica que preside al instituto de las dos ramas conjuntas. En cuanto a los aspectos negativos de la nueva normativa constitucional, dio lugar después de tantas propuestas, finalmente, a la reelaboración de los artículos 56, 57 y 60 de la Carta Magna. Es necesario mencionar la decisión de bajar de seis a cinco años la duración del Senado, equiparándola a la de la Cámara. En efecto, así desaparecía uno de los pocos elementos que diferenciaban a los dos cuerpos representativos de la nación y, con ello, lo poco que quedaba de una lógica recta del bicammarismo.<sup>8</sup>

<sup>8</sup>Como consecuencia de esta reforma, las cámaras se configuran hoy como dos órganos políticamente homogéneos, en cuanto expresiones del mismo sujeto (el cuerpo electoral) en un mismo momento, a través de dos sistemas electorales profundamente afines.

En definitiva, los operadores políticos (partidos y órganos constitucionales) han eliminado del sistema cualquier diferencia política entre las dos cámaras, transformándolas, aunque bajo el perfil formal, en dos articulaciones, estrechamente homogéneas entre ellas, de único órgano complejo: el Parlamento (Manzella). Y de ello no se puede tener en cuenta cuando se discuten los defectos del sistema bicameral y de sus hipótesis de reforma. Bajo el perfil de lo concreto político-institucional y de la consecuente aplicación práctica parece preferible, sin lugar a dudas, prescindir de soluciones de reforma estructural, dirigidas a transformar el sistema en sentido monocamaral o a hacer el Senado representativo del ordenamiento regional. En efecto, pareciendo irreal la eventualidad de un consenso para que el Senado fuese suprimido o radicalmente atenuado, frente a la racionalización de los procedimientos legislativos (pero, también, de rumbo y de control) a la luz del dato institucional y político según el cual ambas cámaras se configuran como órganos expresados por las mismas fuerzas políticas.

En la parte final de la décima legislatura, el tema de la reforma del bicammarismo ha sido objeto de un análisis profundo tanto en la Cámara como en el Senado, durante el curso de un examen de un proyecto de revisión constitucional que, por lo que aquí se refiere, ha tomado en consideración a los artículos 70 y 72 constitucionales. El texto del proyecto de ley aprobado por el Senado preveía, en efecto, la limitación del procedimiento legislativo ordinario, fundado sobre el consenso ambas cámaras sólo para los proyectos de ley en materia constitucional y electoral, de autorización para ratificar tratados internacionales de naturaleza política o que implican variaciones del territorio, de formación y aprobación de presupuestos y ciertas ganancias y pérdidas, de delegación legislativa y de conversión de los decretos-ley. En cambio, en todas las otras materias se introducía el principio profundamente innovador, según el cual, cualquier proyecto de ley, aprobado por una de las dos cámaras y transmitido a la otra, hubiera debido considerarse aprobado en vía definitiva a menos de que esta última, dentro de los quince días, no hubiese deliberado con mayoría absoluta su sometimiento, también, a la propia aprobación. Las exigencias sucesivas del reexamen a esta última, en cambio, hubieran sido posibles sólo con mayoría absoluta de los componentes de la Cámara, dentro de los treinta días siguientes a la transmisión por parte de la otra del relativo proyecto de ley. La facultad para exigir el reexamen de la otra Cámara, también se le reconocía al gobierno como tutela de su rumbo político.

Una propuesta similar de revisión constitucional aparece como respetuosa formal del principio de la paridad constitucional de los órganos legislativos; pudiendo activarse de vez en vez cada una de las cámaras (con la iniciativa legislativa de sus componentes) o ser activada (por iniciativa del gobierno) sobre un proyecto de ley específico para el que no estaba reconocida *a priori* la competencia de ninguna de las dos cámaras. Sin embargo, todavía no se debe olvidar que, en realidad, al gobierno le hubiera tocado escoger cuál de las dos cámaras hubiera tenido que iniciar primero el examen de los propios proyectos de ley, ya que la decisión relativa a la petición de un segundo examen hubiera sido atraída fatalmente a la órbita de las decisiones propias de las secretarías de los partidos, desautorizando a los órganos legislativos; aquella opción hubiera acabado por alterar, en

## *El Parlamento en sesión conjunta*

EL MISMO artículo de la Constitución que establece el sistema bicameral introduce un órgano colegiado nuevo que en el precedente ordenamiento funcionaba estatutariamente sólo por el juramento del rey y, convencionalmente, por el discurso de la Corona al inicio de las sesiones. En efecto, el artículo 55 dispone, en el segundo párrafo que “el Parlamento se reúne en sesión conjunta de los miembros de las dos cámaras solamente en los casos establecidos por la constitución”. El Parlamento en sesión conjunta, que para el artículo 63 tiene por presidente y como oficina de la presidencia, al y la de la Cámara de Diputados, debía nacer, en la feliz intención de algunos constituyentes, como un órgano llamado, sobre todo, a deliberar las mociones de confianza y de desconfianza al gobierno. En cambio, en la redacción definitiva, el Parlamento en sesión conjunta única y taxativamente

---

concreto, en las materias fundamentales del rumbo político-legislativo, el equilibrio político e institucional hoy existente entre las dos cámaras. Y es conocido cómo el Senado frecuentemente ha sido considerado como la Cámara tranquila y de mayor confianza para el gobierno y para su rumbo político.

Consciente, probablemente, del riesgo de una atenuación en vía de hecho de su rol político e institucional, la Cámara de Diputados, aun recibiendo la sugerencia fundamental deducible del proyecto de revisión constitucional aprobado por el Senado, lo ha modificado en manera diferente, injertándolo en una propuesta de reforma más amplia del ordenamiento regional. Después de haber delimitado analíticamente las materias sobre las que el Estado ejerce competencia legislativa y haber confiado todas las otras a las regiones, la propuesta de la Cámara tendía a atribuir al Senado la competencia sobre leyes que contuvieran los principios de las materias sobre las cuales las regiones ejercen la propia potestad legislativa, reservando, en cambio, para sí misma, el examen y las consecuentes decisiones sobre todas las otras materias sobre las cuales ejerce la competencia legislativa del Estado, con excepción de las leyes de revisión constitucional, de autorización para la ratificación de los tratados internacionales, etcétera, para los que se mantenía el procedimiento legislativo bicameral normal. Sin embargo, todavía se confiaba a la competencia de la Cámara, el examen de los proyectos de ley de delegación legislativa y de conversión de los decretos-ley, así como aquellos institutivos de una comisión parlamentaria de investigación. Obviamente se dejaba a salvo, la facultad del Senado para deliberar la sujeción a su examen dentro de los términos arriba indicados, del proyecto de ley emitido por la Cámara.

Las soluciones elaboradas por la Cámara de Diputados que van más allá de cuanto se ha dicho arriba involucran a los principios mismos del ordenamiento regional, se ligan, pero aparentemente, al señalamiento constitucional según el cual el Senado es elegido en base regional, siendo de cualquier manera, el órgano representativo de los intereses de las regiones, y con ello, justifica la competencia principal de este último en la aprobación de las llamadas leyes orgánicas. Sin embargo, no se puede no destacar cómo esta capacidad representativa del ordenamiento regional por parte del Senado hubiera debido ligarse a una modificación de su sistema de composición que, en cambio, permanecía inalterado y prácticamente idéntico a aquél de la Cámara. Pero en tal modo, venía a caer cualquier motivación teórica de la rígida separación de las competencias legislativas (por cuanto se refiere, obviamente, sólo la primera delibera) entre Cámara y Senado; desequilibrando netamente todo el sistema en favor de la primera e introducido bajo el perfil, sea forma que de hecho, un principio atenuador del bicameralismo paritario introducido por la asamblea constituyente.

Prescindiendo, de cualquier manera, de la subsistencia de orientaciones, no uniformes, entre la Cámara y el Senado frente a una disciplina del principio bicameral diferente de la actual (no se debe olvidar a este propósito, que el proyecto de ley de revisión constitucional arriba examinado caducó con la disolución de la X Legislatura) se debe subrayar cómo las fuerzas políticas se están orientando hacia una hipótesis de racionalización de los procedimientos legislativos, que no toca aún, en modo alguno, las otras funciones esenciales (de rumbo político y de control) de las cámaras, en el ejercicio de las cuales se investigan hoy problemas de duplicación de los procedimientos análogos a aquéllos encontrados en el *iter* legislativo.

habilitado a las funciones de colegio electoral para: la elección del jefe de Estado; recibir su juramento de fidelidad a la República y de observancia de la constitución; ponerlo con mayoría absoluta de sus miembros en estado de acusación por alta traición y por atentado contra la constitución; proceder análogamente contra los miembros del gobierno por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (competencia ya suprimida por la Ley constitucional número 1 de 1989;<sup>9</sup> elegir un tercio de los componentes del consejo superior de la magistratura y de los jueces de la Corte constitucional, así como para la función de elegir –según la norma original de la constitución– los 16 miembros adjuntos a dicha Corte para la jurisdicción penal. Para esta última atribución, debe recordarse que la disposición del último párrafo del artículo 135 constitucional– que establecía la obligación de proceder a la elección “al inicio de cada legislatura”– ha sido oportunamente modificada por el artículo 10 de la Ley constitucional del 11 de marzo de 1953, número 1, que contiene la obligación para el Parlamento en sesión conjunta, de proceder cada doce años a la compilación de un elenco de personas entre las cuales se sortea, en caso de necesidad, a los jueces adjuntos (con la modificación señalada por el artículo 1 de la Ley constitucional número 2 de 1967, el sorteo se hace cada nueve años). La oportunidad de la disposición que enmienda a la constitución es evidente: mientras que para el artículo 135 la mayoría de la Corte en sede penal había sido expresada por el mismo Parlamento que pronuncia la puesta en estado de acusación, con ello se desvanece cualquier distinción entre acusador y jueces y se pone entonces, las premisas para una jurisdicción con implícito sabor “terrorista”; con la vigente regulación la mayoría de los jueces ya no será un “pelotón de ejecución” (Maranini), sino un cuerpo de magistrados extraordinarios sorteados de un elenco compilado en tiempo insospechoso. Un cuerpo de normas internas aproba-

<sup>9</sup>La reforma del procedimiento relativo a los delitos ministeriales dispuesta con la Ley constitucional número 1 de 1989, también ha involucrado a aquella que establece la puesta en acusación del Presidente de la República. Al comité parlamentario compuesto por los miembros de las juntas para las autorizaciones a proceder de la Cámara y del Senado, le deben ser transmitidos los reportes, los informes y las denuncias concernientes a los delitos de alta traición y atentado contra la Constitución. El comité, presidido por el presidente de la junta competente del Senado o de la Cámara, que se alternan de legislatura en legislatura, debe concluir sus trabajos dentro de los cinco meses (prorrogables sobre la decisión del mismo comité, por no más de tres meses) transmitiendo a la asamblea una relación específica, excepto en los casos en que se considere que el delito no entre en la propia competencia (remitiendo, entonces, las actas a la autoridad judicial competente) o disponga su archivación en cuanto la *notitia criminis* sea manifiestamente infundada.

La adopción de estas dos deliberaciones debe ser transmitida a los presidentes de las dos cámaras, para dar la noticia a las respectivas asambleas. Dentro de los diez días siguientes, un cuarto de los miembros del Parlamento en sesión conjunta, puede pedir que el comité presente su propia relación. En la discusión general sobre la relación del comité, pueden ser presentadas los órdenes del día que continúen propuestas disconformes con las conclusiones para poner en estado de acusación, se toma por mayoría absoluta de los miembros del Parlamento.

En el procedimiento para la puesta en estado de acusación del Presidente de la República, no son oponibles ni el secreto de Estado, ni el de oficina; las sesiones del comité son ordinariamente secretas. También está dispuesto en vínculo del secreto sobre los actos realizados por el comité y su realización; pero, sólo hasta el momento en que se hayan tomado las deliberaciones de incompetencia o de archivación o la relación al Parlamento.

das contextualmente por las dos cámaras en 1961 (el “reglamento parlamentario para los procedimientos de acusación”, modificado al último en 1989) determina en 45 el número de personas por elegir el elenco.<sup>10</sup>

<sup>10</sup>Prácticamente todo, en el Parlamento en sesión conjunta, es fuente de incertidumbre y de discusión: desde la naturaleza jurídica a la estructura interna, a la potestad reglamentaria, a la praxis instaurada con continuidad en el curso de más de cuarenta años.

Aunque al principio, la doctrina se había orientado en el sentido de negar al Parlamento en sesión conjunta la naturaleza del órgano, considerándolo en cambio, como una mera reunión de las dos cámaras, una lectura más atenta de las normas constitucionales y de sus implicaciones ha terminado por hacer surgir y prevalecer aquella concepción que la considera correctamente como un tercer órgano parlamentario. Es para destacar lo que tiene el Parlamento en sesión conjunta pues está dotado de poderes propios y exclusivos, diferentes de aquellos que la constitución ha confiado a cada Cámara, y además, la consideración de que, en el ejercicio de las funciones constitucionalmente asignadas los diputados y los senadores confluyen en una entidad unitaria (la asamblea del Parlamento en sesión conjunta) formalmente distinta de las otras asambleas de la Cámara y del Senado, confirman la validez de esta tesis y permiten configurar, además, al Parlamento en sesión conjunta como uno de los poderes del Estado susceptible de presentar, en caso necesario, conflicto de atribuciones ante la Corte constitucional.

En cambio, aparece como muy delicada la problemática relativa a la estructura interna del Parlamento en sesión conjunta. Ante todo, es indudable que ésa se configura como un órgano complejo, pues la misma constitución lo prevé, junto a la asamblea, al presidente y a la oficina de la presidencia. Además, el artículo 12 de la Ley número 1 de 1953, modificado por el artículo 12 de la Ley número 1 de 1953, modificado por el artículo 3 de la Ley constitucional número 1 de 1989, prevé que la deliberación relativa a la puesta en acusación del Presidente de la República sea adoptada con base en el informe de un comité compuesto por miembros de las juntas de la Cámara y del Senado competentes con la autorización para proceder.

Por lo tanto, si queda fuera de discusión la naturaleza compleja de este órgano, en cambio, es problemática, y vinculada estrechamente a ella, la relación existente entre la Cámara y el Senado, como órganos constitucionales dotados de específicas funciones, y el Parlamento en sesión conjunta. En definitiva, se trata de verificar si Cámara y Senado se configuren también como órganos internos del Parlamento en sesión conjunta. El punto de partida, en tal sentido, sale de la misma constitución y parece, además, encontrar no pocas confirmaciones, en disposiciones contenidas en otras fuentes normativas y en la misma praxis.

Por lo que se refiere a la constitución, ante todo, además de la expresión neutra del Parlamento en sesión conjunta, se encuentran otras dos diferentes, pero no por esto incompatibles entre ellas: “Parlamento en sesión conjunta de los miembros de las dos cámaras” (artículo 55 constitucional segundo párrafo) o “Parlamento en sesión conjunta de sus miembros” (artículo 83 constitucional) por un lado, y “Parlamento en cámaras reunidas” (artículo 64 constitucional, segundo párrafo), por el otro. Si la primera expresión implica la confluencia de diputados y senadores en un organismo nuevo en sí mismo: la asamblea del Parlamento en sesión conjunta, encuentra su fundamento constitucional precisamente en esa disposición; la segunda disposición agrega a ese contenido normativo, aquello, según el cual el Parlamento en sesión conjunta está constituido por las dos cámaras individualmente consideradas, que entran a formar parte de una estructura interna con toda su propia y compleja organización.

Este primer dato constitucional, encuentra luego su confirmación, primeramente en la norma (artículo 31 del Reglamento de la Cámara, segundo párrafo) que señala que en las reuniones del Parlamento en sesión conjunta se reserva al presidente del Senado una curul específica, junto a la del presidente de la Cámara, y que parece dictada no tanto por una mera obligación de cortesía sino por la exigencia de una participación colaboradora de este último en la actividad de dirección de los trabajos del Parlamento, confiada por la constitución al presidente de la Cámara (prescindiendo de la consideración que excluye al Senado que, junto a la Cámara, forme parte de la organización interna del Parlamento, en la asamblea de este último no puede subsistir ni tener ninguna relevancia el órgano interno “presidente del Senado”); en el artículo 64 del Reglamento del Senado, segundo párrafo, que inserta al presidente del Senado en el procedimiento para la convocatoria de los senadores a las reuniones del Parlamento en sesión conjunta; y, en fin, en los artículos 35 segundo párrafo del Reglamento de la Cámara y 65 del Reglamento del Senado que con formulación no idéntica en su forma (sino expresando sustancialmente el mismo contenido) especifican en el Reglamento de la Cámara aquello que normalmente es aplicable a las sesiones del Parlamento. En efecto, con la adopción de tales normas, productivas del reglamento interno para el Parlamento en sesión conjunta, parece que se debe considerar que las dos cámaras hayan actuado formalmente como sus órganos internos.

Por lo que se refiere a la presidencia del Parlamento en sesión conjunta, atribuida al presidente de la Cámara, no se ve alguna predominancia respecto a la otra asamblea. En efecto, al presidente del Senado compete suplir al jefe del Estado en los casos de impedimento,<sup>11</sup> por lo que la norma relativa a la presidencia del Parlamento en sesión conjunta debe comprenderse únicamente como exigencia de equilibrio, aunque formal, entre los órganos representativos de los dos cuerpos.

Esta última consideración, después está confirmada y reforzada por el procedimiento particular, seguido en 1961 (y luego refutado en ocasión de las modificaciones aportadas en 1989), para la aprobación del texto reglamentario relativo a las puestas en acusación del Presidente de la República (así como, y precisamente, por la reforma de 1989, para los ministros). Las dos cámaras llegan a tal texto a través de dos deliberaciones distintas y por separado —es decir, sin su transmisión de una a otra, como sucede en el procedimiento legislativo— pero que desembocan, no obstante, en la aprobación de un articulado normativo idéntico mediante una coordinación informal instaurada entre las juntas del Reglamento de la Cámara y del Senado. Tratándose de un texto reglamentario que disciplina una función exclusiva del Parlamento en sesión conjunta, parece necesario reconocer, por un lado, que tal reglamento es propio de este órgano, y no de cada una de las dos cámaras consideradas separadamente y, por el otro, que estas últimas hayan intervenido en el procedimiento como sus articulaciones internas.

En fin, en tal reglamento (además de la Ley número 219 de 1989, que contiene nuevas normas en tema de delitos ministeriales y los demás previstos por el artículo 90 de la Constitución) un complejo entrecruzamiento de relaciones entre el comité referente para la puesta en estado de acusación (que no es por acaso que esté compuesto por las reuniones de las juntas para la autorización a proceder de la Cámara y del Senado), los presidentes de asambleas, las asambleas de la Cámara y del Senado además de la del Parlamento en sesión conjunta. Todo eso indica la existencia y la permanencia de una relación estrecha entre la Cámara y el Senado y las organizaciones internas respectivas por un lado y, por el otro, la estructura organizativa del Parlamento en sesión conjunta: relación que parece encontrar su explicación lógica en la consideración de que Cámara y Senado, además de ser órganos constitucionales e independientes, entran a componer también la organización interna del Parlamento en sesión conjunta.

<sup>11</sup> Un problema delicado de interpretación surgió a la terminación del septenio del presidente Saragat (que terminaba el 29 de diciembre de 1971), cuando se perfiló la eventualidad de que la sesión del Parlamento con cámaras reunidas para la elección del nuevo jefe de Estado, no se concluyera antes de ese término. En efecto, se ponía la alternativa entre el recurso a la *prorrogatio* del presidente en ejercicio y la asunción del suplente al cargo por impedimento del titular, o sea, ascensión del presidente del Senado (que también era uno de los candidatos a la primera magistratura republicana). Contra la primera solución se objetaba la falta de una referencia normativa a la *prorrogatio* del jefe del Estado para este caso específico, mientras, contra la segunda, se adelantaba el argumento —a nuestro parecer, decisivo— de que la suplencia presupone, de cualquier modo, el pleno goce de la titularidad en el cargo del sujeto al que se le imputan las funciones presidenciales “en cualquier caso de que él no pueda cumplirlas”, lo que estaba precisamente excluido por el vencimiento del plazo por vencer. El instituto de la *prorrogatio*, por otra parte, pareció a la mayoría de los juristas interpellados lo más adecuado a la necesidad aun por analogía con referencia al artículo 85 constitucional que lo prevé expresamente para el jefe del Estado cuanto termine el septenio mientras las cámaras están disueltas, o sea, cuando falta menos de tres meses para el final de la legislatura. Antes que se diera la elección del nuevo presidente y se eliminara la cuestión —que, sin embargo, queda en perspectiva verificable nuevamente y exige, por lo tanto, una reglamentación— la Presidencia de la República pidió opiniones escritas a los presidentes de las dos cámaras, del consejo de los ministros y de la Corte constitucional. A este concierto “informal” se había ya recurrido en el pasado, en ocasión del impedimento del presidente Segni (que de temporal pasó a permanente), pero, en ese entonces no participó el presidente de la Corte constitucional, por la justa consideración de que, aparte de la inexistencia de legitimación para la Corte a expresar esas opiniones preventivas, impedidas como *advisory opinions* (aun para la Suprema Corte federal norteamericana), aparecía como sumamente inoportuno que ésa se pronunciase sobre una cuestión en la que sucesivamente hubiera podido encontrarse investida en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Resulta, también, que en 1971 el presidente de la Corte hizo conocer discretamente sus reservas, tanto para este aspecto como para su idoneidad en el poder emitir opiniones aun en nombre de sus colegas que también son jueces.

Ello se encuentra también en el encargo conferido en alguna ocasión por el Presidente de la República al presidente del Senado y al de la Cámara, durante el transcurso de crisis ministeriales. A los dos presidentes se les deja algunas funciones de coordinación en las llamadas "consultas" de los hombres políticos, cuyas opiniones deben ser recogidas por ellos para transmitir las después al jefe del Estado.

El Parlamento en sesión conjunta funciona deliberando normalmente con mayoría simple, pero, exige, la mayoría absoluta para poner en estado de acusación al jefe del Estado y para su elección después del tercer escrutinio, así como la mayoría de las dos terceras partes para la elección en los tres primeros escrutinios. Se cuestiona, por algunos sectores de la doctrina la oportunidad (y también la legitimidad constitucional) de la norma relativa a la mayoría de los dos tercios de los componentes (para los primeros tres escrutinios) y de los tres quintos (para los escrutinios sucesivos) exigida para la elección de los cinco jueces constitucionales de competencia del Parlamento, por una ley constitucional y sus modificaciones sucesivas (la número 1 de 1953 y la número 2 de 1967). Más que el supuesto contraste con el artículo 64 constitucional —sobre el que se tratará en la página 114 y siguientes— valen, si acaso, para justificar la perplejidad por el alto quórum, motivos de funcionalidad político-constitucional. Lo mismo se puede decir a propósito de la mayoría de tres quintos, prevista igualmente para la elección de los diez miembros del consejo superior de la magistratura por designación parlamentaria: la disposición está contenida en una ley ordinaria, la número 195 del 24 de marzo de 1958, y ello hizo todavía más debatida la constitucionalidad del quórum en referencia al artículo 64 constitucional.

Genera dudas el procedimiento adoptado para las sesiones y las deliberaciones del órgano que resulta de las dos cámaras; procedimiento que parece derogar al derecho parlamentario común. Si para las elecciones presidenciales anteriores a la de Giovanni Leone puede decirse que es materia de archivo la investigación sobre la controversia relativa a la participación de los delegados de las regiones entonces constituidas, y únicamente de éstas, las sesiones para la elección del jefe del Estado —participación que por la falta del cumplimiento del ordenamiento regional determinaba, de cualquier manera, una desigualdad jurídica relevante entre los ciudadanos de las regiones con estatuto especial ya instituidas (usufructuarias así de un doble voto indirecto: el de los propios parlamentarios y el de los propios delegados regionales) y los ciudadanos residentes en la parte restante del territorio del Estado— debe hacerse, en cambio, una amplia mención de otra praxis muy discutible.

Con la premisa de que de la norma constitucional no descende, de ninguna manera, la obligación de adoptar permanentemente el reglamento de la Cámara y que más bien sería legítimo (y ausplicable) que este colegio se diera una propia

reglamentación autónoma,<sup>12</sup> debe subrayarse que ninguna norma confiere el presidente del Parlamento en sesión conjunta, la potestad de decidir en propio y en vía definitiva sobre cuestiones que los principios generales del derecho remiten, en cambio, a las asambleas; específicamente cuando las decisiones presidenciales parecen, marcadamente, contrastar con dichos principios. Se debe, entonces, aprobar algunas críticas que han sido puestas (por Paladín) a la praxis que tiende a impedir cualquier debate durante el curso de las sesiones, con base en el argumento de que la asamblea se reúne únicamente como colegio electoral. Aparte de que parece incongruente conceder la palabra a los oradores que la piden y luego bloquear el debate que sobre esas intervenciones se abriría –dada por buena la tesis del “colegio electoral”, sería entonces necesario desarrollarla coherentemente hasta juzgar improbable cualquier intervención–, esa praxis genera gran incertidumbre si no fuese porque, a propósito de los debates que eventualmente tuviesen por finalidad revisar la conducta del presidente del Parlamento y por aquellos que se refieren al impedimento permanente del jefe del Estado, deberían silenciarse por la hipótesis a la que se ha hecho mención en la nota de la página 35.

Se ha destacado justamente que así resultaría imposible:

- a) De cuestionar la validez de convocatorias irregulares que el presidente tuviese en hipótesis dispuesto *ultra vires*;
- b) de dar aplicación a la potestad soberana asambleísta para modificar el orden del día (o de proponer una diferente indicación prioritaria en la hipótesis –que nos parecería correcta– de convocar para más de una deliberación: por

<sup>12</sup>La constitución bajo una interpretación literal parecería excluir que el Parlamento en sesión conjunta sea dotado con una potestad reglamentaria exclusiva y reservada, análoga a aquella indicada expresamente por el artículo 64, frente a la Cámara y al Senado. Sin embargo, militan en sentido contrario, los relieves con los que el problema fue tomado con consideración muy atenta por la asamblea constituyente y resuelto con base en la evaluación que como órgano constitucional también tiene el Parlamento en sesión conjunta para que se le tuviese que reconocer la misma autonomía reglamentaria atribuida a las dos cámaras. El artículo 12 de la Ley constitucional número 1 de 1953 (en el texto antecedente al de la reforma efectuada con la Ley constitucional número 1 de 1989) ya hacía una referencia explícita a un “reglamento” del Parlamento en sesión conjunta y la expresión de esta voluntad reglamentaria (como ya se ha mencionado, sean los textos reglamentarios relativos al procedimiento para la puesta en acusación del Presidente de la República, sean los artículos 35 del Reglamento de la Cámara y 65 del Reglamento del Senado, que extiende, “normalmente” y “dejando siempre a salvo la facultad de las cámaras reunidas para establecer normas diversas”) son el Reglamento de la Cámara en el Parlamento en sesión conjunta. No tendría sentido interpretar esta última expresión como que diese facultades, de vez en vez, al colegio, para emanar normas internas no permanentes del tipo de las *provisional orders* inglesas (derogación necesaria al Reglamento de la Cámara lo es, por ejemplo: aquella en la que la aprobación del proceso verbal, que por norma se remite a la sesión sucesiva, sería imposible para el Parlamento en sesión conjunta que se reúne en sesiones únicas, aun fraccionadas en el tiempo: así, para la elección del Presidente de la República, el proceso verbal es aprobado al final de la sesión, es decir, el mismo día de la elección).

Por lo tanto, ya no puede dudarse que en una interpretación sistemática trascendente como la literal, al Parlamento en sesión conjunta le sea reservada constitucionalmente una potestad reglamentaria exclusiva, que podría extenderse muy bien hasta la elaboración de un nuevo *corpus* normativo que disciplinara todas sus funciones, sustituyendo así al de la Cámara.

ejemplo, para la elección de uno o más jueces constitucionales y conjuntamente para aquélla relativa al elenco de los miembros sorteables adjuntos de la Corte);

c) de reenviar la sesión, suspendiéndola;<sup>13</sup>

d) en fin, de verificar los títulos de los miembros (cuestión que políticamente también es muy importante, si se piensa a la eventualidad de una cuestionada participación de delegados regionales a las elecciones presidenciales).

A pesar de las difundidas y persistentes confusiones generadas por la doctrina sobre la praxis que considera al Parlamento en sesión conjunta como un colegio electoral, ésta se ha desarrollado con constante uniformidad, a tal punto como para considerar que ya se ha formado a tal propósito una verdadera y propia costumbre constitucional. Parece oportuno, entonces, indagar para comprender las motivaciones de fondo que la han producido y consolidado en el tiempo.

Éstas se encuentran, probablemente en el desequilibrio numérico existente entre cámaras y Senado: hecho irrelevante del todo cuando los dos órganos legislativos actúan independientemente uno del otro en el ejercicio de sus funciones, pero de importancia decisiva cuando confluyen conjuntamente en el Parlamento en sesión conjunta. En efecto, en tal caso, las orientaciones de la Cámara, especialmente bajo el perfil reglamentario podrían prevalecer sistemáticamente sobre aquéllas del Senado determinando una alteración del equilibrio existente entre los dos órganos. La concepción del Parlamento en sesión conjunta como simple colegio electoral, en donde son excluidas tendencialmente discusiones y votaciones (con excepción, obviamente, de aquéllas previstas por la misma constitución), permite salvaguardar en su interior el principio de la igualdad de las dos cámaras.

<sup>13</sup>Con base en el principio por el que las sesiones del Parlamento con cámaras reunidas no pueden concluirse, por la tipicidad de las convocatorias y los efectos jurídicos de las deliberaciones, si no se ha agotado el argumento del orden del día, ha prevalecido el uso de declarar no “quitada” sino “suspendida” la sesión cuando parece conveniente poner al día la deliberación para otra fecha. Aparte la dudosa corrección de adoptar criterios diversos para tales actualizaciones en casos específicos constitucionales absolutamente homólogos (si es correcto que la sesión para la elección del jefe del Estado proceda, como acontece, a escrutinios apremiantes en sucesión, con mínimas suspensiones técnicas, no se ve por qué la sesión para la elección de los jueces constitucionales que designa el Parlamento pueda permitir actualizaciones más importantes, en un caso llegando a la interrupción de casi un año) queda muy opinable que las suspensiones sean decididas a discreción del presidente, apoyado cuando mucho por la oficina de la presidencia de la Cámara y –no siempre– por contactos informales con los grupos políticos. La soberanía de la asamblea aun para tal propósito no debería ser cuestionada sólo en el caso de evitar al presidente la excesiva carga de responsabilidad por decisiones capaces de producir efectos políticos relevantes; en efecto, es evidente que, por ejemplo, durante el curso de una elección presidencial, cuando un candidato llegue al umbral del quórum exigido a través de escrutinios que se sucedieron sin soluciones de continuidad, la decisión para efectuar de inmediato otro escrutinio, o bien, de hacer un intervalo con una suspensión de pocas horas, o aún más, de dejarlo para el día siguiente, puede significar concretamente la victoria o la derrota de un candidato (y de una formación). Al respecto, existan experiencias no lejanas.



La profunda comprensión que así se realiza de las posibilidades de acción de los parlamentarios en lo individual y a veces de las fuerzas políticas menores, destinadas institucionalmente a expresarse en la asamblea en un debate público, se supera parcialmente mediante un enlace constante del presidente de asambleas con los grupos parlamentarios, o en vía del todo informal, o también a través de la convocatoria de una conferencia de los presidentes del Parlamento en sesión conjunta, compuesta por los jefes de los grupos parlamentarios de la Cámara o del Senado (praxis que también indica, en nuestro criterio, a una estructura compleja del parlamento en sesión conjunta que involucra a la Cámara y al Senado con sus organizaciones internas). De tal modo los partidos políticos, en sus organizaciones parlamentarias de vértice, llegan a ser los verdaderos actores de la actividad del Parlamento en sesión conjunta, comprimiendo hasta anular el rol institucional de los parlamentarios en lo individual y al mismo tiempo la exigencia constitucional y democrática de la publicidad de la dialéctica política que para este fin se desarrolla al interior de las asambleas representativas (entre las cuales está precisamente el Parlamento en sesión conjunta).

Todo ello implica la necesidad de una profundización seria de la problemática que crea el Parlamento en sesión conjunta, y la redefinición de la normativa y de la praxis que hasta ahora se han formado, tratando de conciliar las exigencias de igualdad de los dos órganos legislativos con la tutela de las exigencias democráticas fundamentales del sistema, hoy particularmente comprimidas.

Esta situación ha permitido la formación de una esfera de discrecionalidad muy amplia del presidente del Parlamento en sesión conjunta (que tiene su parte opuesta en la insubsistencia de garantía y que en definitiva se resuelve en la falta de una adecuada cobertura para su conducta) que llega a ser, con frecuencia, causa de embarazo para el órgano presidencial, ofreciendo con ello testimonios sucesivos de la necesidad de una reglamentación específica de esta asamblea. Además, que para la disciplina de las suspensiones y para otras exigencias ya mencionadas, esta necesidad es puesta sucesivamente en relieve por episodios poco loables a propósito de la regla sobre la confidencialidad del voto. Ya que es claro que la violación de tal regla —que impone un derecho-deber— por parte de algunos votantes pondría también en prejuicio la confidencialidad del voto de otros votantes (nulificando con eso tanto la garantía para estos últimos cuanto el interés objetivo al secreto que el ordenamiento ha entendido hacer valer) deberían decididamente reprobarse los comportamientos que se verifiquen en contrario. Así, para la declarada abstención de grupos políticos en el curso de los escrutinios, como para la ostentación eventual del voto manifestado por parte de algunos y para los múltiples artificios tendentes a asegurar a los fiduciarios de grupo el control sobre el voto de sus propios miembros.

## La prorrogatio

PARA EL último párrafo del artículo 61 constitucional, “hasta que no se hayan reunido las nuevas cámaras se prorrogan los poderes de las precedentes”. Se acoge así el principio de la *prorrogatio* (instituto de derecho romano por el cual “el titular de un órgano mismo, cesado en las funciones, continúa a ejercer la competencia del órgano hasta la toma de posesión del nuevo titular”: Elia) con el fin de no permitir alguna vacante, limitada en el tiempo pero total en los efectos, del órgano primario del ordenamiento. Obviamente, la naturaleza peculiar de la *prorrogatio* quiere que las tareas a la que tiene que atender el titular renunciado sean solamente aquéllas definidas “de normal administración”, principio general válido más que nunca para el Parlamento, teniendo presente que aquí el titular es la representación nacional cesada del mandato, y por lo tanto, portadora de rumbos distintos, aun contrarios en hipótesis, respecto a aquellos que surgirán de la nueva consulta popular.

Debe mencionarse inmediatamente que en la redacción el constituyente incurrió en un error material (y en todo caso, es deber del intérprete que coloca al instituto en el sistema entero, considerarlo como tal, sacando las debidas consecuencias) allá en donde se extiende la portada de la *prorrogatio* hasta cuando no se hayan “reunido” las nuevas cámaras. En efecto, es conocido que los diputados y senadores son investidos de la plenitud de sus funciones en el acto mismo de su proclamación, que acontece por obra de las oficinas circunscripcionales electorales, inmediatamente después que hayan concluido las operaciones de escrutinio (por el acto de la comunicación del nombramiento si se trata de senadores nombrados, así como por el acto de proclamación de los que sustituyen, por parte del presidente de la asamblea, cuando se atribuyen a los primeros de los no elegidos los escaños vacantes). Ahora, no siendo admisible que en el intervalo que corre entre la proclamación de los elegidos y la primera reunión de las nuevas asambleas (“no más allá del veintésimo día después de la elección”), existan dos representaciones nacionales, dos legislaturas investidas formalmente con iguales poderes, se debe deducir correctamente que la *prorrogatio* produce sus efectos hasta y no más allá de la proclamación de los nuevos elegidos inmediatamente después de las elecciones. Así que, luego de tal fecha, cuando sea necesario proceder excepcionalmente a la convocatoria de las cámaras, no se reunirán las precedentes, ya caducadas, sino las nuevas, resultantes del sufragio popular válidamente expresado. (Entonces es de lamentarse que por lo que se refiere al pago de la dieta parlamentaria y a la eficacia de las inmunidades, la praxis haya extendido indebidamente los efectos de la *prorrogatio* hasta la convocatoria de las nuevas cámaras. Pero de ello véase también en el párrafo sucesivo.)

Una vez puesto en claro que la *prorrogatio* despliega sus efectos únicamente desde la última sesión de la vieja legislatura a la proclamación de la nueva, es necesario precisar la calidad y la extensión de los poderes prorrogados. Las normas reglamentarias no ayudan a esclarecer el dictado de la constitución, limitándose ambos textos a establecer que “hasta la primera reunión de la nueva asamblea” quedan en el cargo las oficinas de la presidencia de la precedente. En cuanto a la posición de la doctrina, ésta es casi unánime al excluir que la *prorrogatio* se refiera al ejercicio ordinario de la función legislativa. En efecto si la constitución prevé que para la conversión en ley de los decretos-ley, las cámaras “aunque estén disueltas, son expresamente convocadas y se reúnen a los cinco días” (artículo 77), aunque si se argumenta con este texto parece que también se excluye el ejercicio de la función legislativa ordinaria (y, *a fortiori*, aquélla constitucional).

Apoyan el asunto varios argumentos de índole constitucional: pues la disolución de las o de la asamblea determina automáticamente la caducidad de los proyectos de ley no perfeccionados completamente y no podría ser invocado por las cámaras disueltas el procedimiento del *repêchage*; activable según norma del reglamento “en los primeros seis meses del inicio de la legislatura”; ya que no tendría sentido de que el gobierno –aún investido por una confianza también prorrogada en un cierto modo, limitado para tal periodo, un poco más que para el despacho de los asuntos corrientes– presentase nuevos proyectos de ley; porque, en fin, la función legislativa, expresada tanto por la iniciativa parlamentaria como de gobierno, presupone, para ser puesta válidamente, una doble relación, no sólo procedimental y formal, de plena y activa representación entre elegidos y electores, sino, también, de plena y efectiva confianza entre gobierno y Parlamento, que no son las que existen durante la *prorrogatio*.

Los mismos motivos son válidos para impedir que las cámaras adopten leyes de delegación legislativa en favor del gobierno, que, sin embargo, queda plenamente habilitado para emanar decretos con valor de ley con base en delegaciones legislativas precedentemente aprobadas y sobre las que el “tiempo limitado”, al que se refiere el artículo 76 constitucional, expire durante el intervalo entre las legislaturas. Un problema más delicado surge por la necesidad de aprobar la ley del gasto público, cumplimiento constitucional improrrogable cuando ya se haya concedido y resulte inminente el vencimiento del ejercicio provisional “por periodos no superiores, en su conjunto, de cuatro meses”. Aparte las evaluaciones de la doctrina sobre la naturaleza de la ley en sentido formal, como acto de control político en sentido sustancial para tal medida, queda de hecho que la lógica del ordenamiento, que en primer lugar respeta la exigencia de su sobrevivencia, no puede permitir que como impedimento de la aprobación del gasto durante la *prorrogatio* se bloquee toda la maquinaria administrativa del Estado (y por conse-

cuencia, de los otros entes públicos) disminuyendo la legitimación de los ingresos como de los gastos. Motivo por el cual, en el acontecimiento concreto sucedido en 1972 con la disolución anticipada de la quinta legislatura, fue necesaria la solución –que también se considera correcta– de proceder a la convocatoria extraordinaria de las cámaras disueltas (tal vez hubiese sido mejor, por la generalidad y la objetividad del interés público evocado, si hubiese sido por iniciativa del mismo Presidente de la República) para enfrentar el proyecto de ley sobre la aprobación de la ley del gasto: proyecto de ley, y no decreto-ley, que oportunamente se hubiera querido, pues la opción del segundo instrumento hubiera producido la situación anormal de una medida gubernativa con fuerza de ley para significar la aprobación parlamentaria a un gasto presentado y gestionado por el gobierno mismo.<sup>14</sup>

Las observaciones expuestas a propósito del gasto público parecen válidas aun en la hipótesis de *prorrogatio* de las cámaras –por vencimiento normal o por disolución anticipada– en presencia de un gobierno dimisionario que sea tal porque fue privado de la confianza original, o porque la confianza no se le haya otorgado en el acto de su presentación ante el Parlamento después del nombramiento presidencial o, en fin, porque se haya decidido autónomamente a entregar sus dimisiones como resultado de su propia y discrecional apreciación de la situación parlamentaria y política. La naturaleza del cumplimiento constitucional improrrogable, típica de la aprobación de la Ley de Ingresos y Egresos, cuando no haya margen para un ejercicio provisional, también habilita a un gabinete dimisionario para proveer medidas que, como ésta, entran con carácter de urgencia en el concepto de tramitación de los asuntos corrientes.

En cambio, debe hacerse un planteamiento diverso, siempre para el momento de que se trate, a propósito de otras iniciativas de un gabinete dimisionario por la falta de la confianza, que presuponen una potestad de rumbo político expresada precisamente por aquella confianza parlamentaria que aquél no posee. Con tales rompimientos, la administración ordinaria para la que sólo está habilitado aquel gobierno –que comprende obviamente los preparativos electorales, si a las dimisiones del ministerio ha seguido la disolución anticipada de las cámaras– no puede permitir al mismo gobierno la iniciativa de las leyes. En efecto, si en el periodo de *prorrogatio* esta iniciativa no tuviera sentido, como se ha visto, ni siquiera para un gabinete con constancia de confianza parlamentaria, con mayor razón ésta se excluirá en circunstancias caracterizadas por la ausencia de requisitos indefectibles para su ejercicio, en cuanto inherentes a presupuestos no eliminables para la función legislativa: precisamente la subsistencia de la plena y activa representa-

<sup>14</sup> Análogamente, para cumplir con los nombramientos adecuados de los miembros caducados del consejo superior de la magistratura, el Parlamento en sesión conjunta también fue convocado bajo el régimen de *prorrogatio* de las cámaras, en junio de 1972.

ción entre elegidos y electores y de la plena y efectiva confianza entre gobierno y Parlamento. Se insiste sobre este doble presupuesto porque parece evidente que las disposiciones constitucionales señaladas en los artículos 70 y 71 (“La función legislativa es ejercida colectivamente por las dos cámaras”, “La iniciativa de las leyes pertenece al gobierno, a cada miembro de la cámara... etcétera”) prevén en la materia un paralelismo entre gobierno y miembros del Parlamento cuya eliminación no se vería justificada cuando, permitida que fuese al gobierno la iniciativa de las leyes durante la *prorrogatio*, ésa quedase –como queda– impedida a los parlamentarios en el mismo periodo. La única excepción constitucional expresa se refiere al ejercicio extraordinario de la función legislativa para emanar “solamente en caso de guerra” la ley que prorrogue la duración de esas cámaras, que podrá hacerse también si la eventualidad surge en el intervalo normal entre las legislaturas.<sup>15</sup>

Por otra parte, merece una mención, en contraste con las observaciones hechas hasta ahora que, en el intervalo entre la quinta y sexta legislatura, el gobierno de Andreotti, dimisionario por la falta de confianza, creyó de poder deliberar en consejo de ministros algunos esquemas de los proyectos de ley en materia de pen-

<sup>15</sup>Un motivo de contraposición institucional y política ha sido el reenvío a las cámaras por parte del Presidente de la República Cossiga, de la ley sobre la objeción de conciencia ante el servicio militar, días después de haber fincado el decreto de disolución de las cámaras que puso fin, de este modo, a la X Legislatura. Sin embargo, tal reenvío ha sido acompañado de la pretensión, verbalmente expresada a la prensa en diferentes ocasiones, de que el Parlamento no pudiese o no debiese pronunciarse nuevamente sobre la ley, en cuanto a que eso está impedido jurídicamente por la disolución acontecida y por la advertencia de que, en caso contrario, el mismo presidente hubiere proveído plantear un conflicto de atribuciones ante la Corte constitucional. Prescindiendo de las cuestiones políticas planteadas por el reenvío y por su incidencia sobre las relaciones entre los partidos de mayoría y de oposición (distinción que en el caso concreto subsiste todavía, a pesar de la disolución acontecida, y esto habiendo sido caracterizado por un debate parlamentario que acabó, por un lado, en la reafirmación del agotamiento de la legislatura y de la oportunidad de la consecuente disolución de las cámaras y, por el otro lado, en la confirmación de la confianza al gobierno, por lo que a la disolución de las cámaras se llegó sin la apertura formal de una crisis), parece que debe subrayarse, bajo el perfil estrictamente institucional, que la ley había sido aprobada antes de la disolución; que el artículo 74 constitucional no atribuye al Presidente de la República, cuanto a promulgación, un verdadero y propio derecho de voto, sino, únicamente, el de obligar a las cámaras a una mayor profundización de la cuestión en razón de segunda deliberación; que en el proyecto constitucional el reenvío presidencial de las leyes antecede necesariamente a una nueva deliberación de las cámaras y que, por lo tanto, en ello así se descubre de cualquier manera el fundamento de su poder para someter a un nuevo examen y a una nueva deliberación la ley reenviada (a menos que no se quisiese, excluida esta conclusión, afirmar que la ilegitimidad del reenvío presidencial después de la disolución de las cámaras, en cuanto a que institucionalmente está preordenado a un cumplimiento –la nueva deliberación legislativa– constitucionalmente impedido en el periodo de *prorrogatio*). Se debe hacer notar, además, que el tentativo de desligar el reenvío presidencial de la sucesiva deliberación parlamentaria hubiera transformado al primero en un verdadero y propio poder de *veto* legislativo, que es del todo extraño al sistema y estaría en conflicto con sus principios fundamentales. En fin, inconsistente del todo, aparece la pretensión de originar un conflicto de atribuciones luego de una eventual y nueva deliberación parlamentaria de confirmación de la ley aprobada, ya que cada uno de los dos órganos constitucionales (Presidente de la República y Parlamento) permanecen en el ámbito de las propias competencias constitucionales definidas (tan es así que en el último caso, una vez decidida en el ámbito de las conferencias de los presidentes de la Cámara y del Senado, la inscripción de la cuestión en el orden del día de una sesión sucesiva, el Presidente de la República ha renunciado en su intento de iniciar dicho conflicto).

siones alegando, por un lado, la urgencia de las medidas y, por el otro –según se quiso explicar– la inoportunidad de hacerse valer del decreto-ley obedeciendo a una correcta relación entre gobierno y Parlamento. Lo extraño de la tesis, además de ser manifiestamente contradictoria en sus términos, fue agravada después, en su extravagancia, por el anuncio expresado en un comunicado oficial, que eventuales titubeos de las futuras asambleas hubieran provocado la adopción de aquellas medidas mediante decretos-ley (no fue precisado por cuál gobierno), provocó en algún diario fuertes reacciones sobre la incorrección constitucional de tal procedimiento, así como por la situación embarazosa en la que hubiera puesto al jefe del Estado, al que compete la presentación de los proyectos de ley gubernamentales ante las cámaras y que, por lo tanto, está obligado a llevar a cabo (en el ejercicio de tal función) un control de legitimidad que sin extenderse al examen de contenido de los *acta temporis* de otros órganos constitucionales, no por ello puede eximirse de hacer notar el defecto de los requisitos primarios para la legitimidad de tales actos. Pues bien, resultó que la Presidencia de la República exigió al gobierno un elemento agregativo –que obtuvo–, es decir, la mención explícita, en la nota de comunicación al Presidente de la República, del proyecto de ley gubernativo del consenso expresamente manifestado a la iniciativa por todos los presidentes de los grupos parlamentarios. Sobre la atipicidad de tal procedimiento –introdutor de una singular competencia de los presidentes de grupo en las cuestiones que se refieren a la legitimidad de actos gubernativos, un *advice and consent* referido a la propuesta de los proyectos de ley destinados a ser examinados por los órganos de las asambleas futuras–, permanecen las más amplias reservas. Sobre el plano práctico, el *iter* de la medida tuvo su curso parlamentario concreto, como es obvio, solamente después de constituidas las nuevas cámaras, y concluido el procedimiento de la confianza, el nuevo gobierno investido de la confianza pudo vigilarlo (exactamente como hubiera acontecido si, sin retrasar de un día la aprobación de aquellas medidas y sin titubear ante poco recomendables intenciones electorales, hubiere retomado, en las condiciones indispensables, su ejercicio de la función legislativa).

En cuanto a la denominada función política de las asambleas –entendida aquí, se comprende, no como función de rumbo, sino de control– no resulta ni oportuna ni justificada la praxis actual de eludirla totalmente, especialmente para aquellos sistemas, como el nuestro, en los que no quedan en función, en el intervalo entre las legislaturas, específicos comités parlamentarios o interparlamentarios. Nada prohíbe que ante circunstancias extraordinarias, que reclamen precisamente un control parlamentario urgente sobre el gobierno (por ejemplo, un ejercicio indebido de las potestades gubernamentales) el jefe del Estado o los presidentes de las asambleas (pero, también, tal vez, el quórum específico de parlamentarios, establecido normalmente para pedir la autoconvocatoria) invoquen la convocatoria

de las cámaras (convocada una, se entiende que por derecho también se convoque a la otra). Sin embargo, la praxis impide el recurso a los instrumentos de interrogación y de interpelación (además de la moción y de investigación) con el argumento, verdaderamente débil por la forma y curial por la sustancia, de que no dándose lugar a sesiones de las cámaras no tiene posibilidad el presidente de anunciarlo a la asamblea y publicarlo con el informe de la sesión, requisitos exigidos por los reglamentos (al Senado, las interrogaciones con respuesta escrita “tienen lugar aun durante el periodo de la puesta al día de los trabajos parlamentarios”). Así que, de la laguna sustancial de la importantísima función de revisión parlamentaria, no debería sino deducirse una obligación posterior de corrección constitucional para el gobierno de dedicarse exclusivamente a la administración ordinaria, evitando iniciativas políticamente relevantes tales como para poder evocar una revisión de un hecho vano. Es una solución que, sin embargo y es necesario decirlo, dé motivos para serias preocupaciones; piénsese que es precisamente durante la *prorrogatio* y la consecuente falta de la función política del Parlamento que el gobierno –aunque en hipótesis, dimisionario por desconfianza– preside la dirección de los servicios electorales y la preparación de las operaciones sucesivas.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Sin embargo, es necesario hacer notar que la reconstrucción delineada en el texto, tendente a atribuir una naturaleza jurídica a la restricción de los poderes del Parlamento en el periodo que corre entre la fecha de su terminación de periodo o de su disolución y la de reunión de las nuevas cámaras, por cuanto difundida y arraigada en la doctrina, choca con la profunda alteración ocasionada por una praxis ya consolidada del instituto de la decretación con urgencia.

Esto, como es conocido ya desde hace tiempo ha sido separado de los presupuestos constitucionales de una necesidad o de una urgencia, ambas calificadas por el requisito de lo extraordinario, para ser utilizado como instrumento normal de aplicación del rumbo político del acuerdo gobierno-mayoría parlamentaria, con el concurso frecuente de las mismas fuerzas de oposición. Dada la diversa naturaleza asumida, respecto al diseño constitucional por el decreto-ley y siendo gobierno y Parlamento plenamente legitimados bajo el perfil formal para adoptarlo y convertirlo en ley aun durante la *prorrogatio*, es evidente que con este instrumento el gobierno puede generar opciones de carácter netamente políticos y de parte, y que el Parlamento debe ser convocado específicamente para la conversión relativa en ley. De tal modo, cae en prácticamente cualquier posibilidad de discriminación entre una actividad constitucionalmente necesaria (aprobación de los balances, prórroga de las cámaras en caso de guerra, etcétera) y una actividad netamente política y de parte, para cuya realización gobierno y Parlamento, en cambio, hubieran perdido –se sostiene– todo poder.

A estas consideraciones se ligan, luego, algunos precedentes inconstitucionales, propiciados por la Presidencia de la República en situaciones de crisis en las que resulta objetivamente imposible cualquier agregación política mayoritaria en el Parlamento, dirigida a nombrar un gobierno monocolor carente, de cualquier manera, de una mayoría parlamentaria, expresión de hecho del partido de mayoría relativa, destinado a ser derrotado en el Parlamento en la votación sobre la confianza y a contrafirmar el sucesivo decreto de disolución de las cámaras: praxis que en definitiva está orientada a atribuir al partido, del que el mismo Presidente de la República era expresión, el monopolio del poder del gobierno en un periodo extremadamente delicado como el de la campaña electoral dirigida a la formación de la nueva representación parlamentaria. Al mismo precedente, constituido por el gobierno monocolor electoral de Andreotti nominado por el Presidente de la República Leone al final de la V Legislatura, la historia constitucional italiana agrega un segundo (precedente): el gobierno Fanfani nombrado por el Presidente de la República Cossiga a la terminación de la IX Legislatura. Obviamente tales gobiernos, nacidos con el fin de atribuir una ventaja inconstitucional a una fuerza política, en manifiesta violación del principio democrático (que no tolera gobiernos minoritarios) y el de la igualdad (que no tolera ninguna alteración sobre el desarrollo libre de la dialéctica política entre los partidos, especialmente, durante la campaña electoral) se caracterizaron por una gestión profunda de clientela, fundada prevalecientemente por el abuso de

## *Inelegibilidad, incompatibilidad y verificación de títulos*

LA MATERIA relativa a las condiciones para la asunción y el mantenimiento de la característica de diputado o senador no compete directamente al derecho parlamentario, sino, al derecho electoral que constituye, en un cierto sentido, a este respecto, el presupuesto lógico y normativo prevaleciente, en la parte en la que ése se preocupa de determinar “los casos de inelegibilidad y de incompatibilidad” para los que el artículo 65 constitucional pone una reserva de ley. Sin embargo, la materia está estrechamente vinculada al estatus jurídico del parlamentario, tan es así que el complemento de lo que estatuye el artículo 65 está expresado en la misma fuente constitucional y en el sucesivo artículo 66. “Cada una de las cámaras juzga los títulos de admisión de sus componentes y de las causas sobrevivientes de inelegibilidad e incompatibilidad.” Del derecho electoral y de las normas legislativas que a él se refieran, se señalarán aquí sólo los principios y disposiciones indispensables para la ilustración de las instituciones de derecho parlamentario que por antigua tradición y lógica vinculación se presenten como complementarios y consecuentes a las figuras de la inelegibilidad y de la incompatibilidad.

---

los decretos de urgencia para favorecer las más diversas categorías sociales, con un aumento relevante del gasto público a cargo del balance del Estado.

Eso justifica cómo a nivel político sea ya difundida la convicción (proyectada ya también desde hacía tiempo por la doctrina: Gioroli Nacci, Di Ciolo) que el límite que se puede encontrar en el ejercicio de los poderes del Parlamento en el intervalo entre las legislaturas no tenga naturaleza jurídica, sino política. Es decir, que se resuelva en una limitación por parte de las cámaras, determinado por una situación de hecho (la extrema dificultad de disuadir a diputados y senadores de los problemas derivados de las campañas electorales) que, en cuanto tal, no excluye la asunción de deliberaciones de naturaleza diferente, consideradas políticamente oportunas o necesarias (*cfr.*, en tal sentido, en los cotidianos del 21 de febrero de 1992, las declaraciones hechas por el presidente del consejo Andreotti con motivo de la polémica con el Presidente de la República Cossiga, en relación con la legitimidad de una convocatoria de las cámaras después de su disolución, y las declaraciones hechas por la presidenta de la Cámara Nilde Jotti en la sesión del 26 de febrero de 1992).

Esta concepción diferente del límite de la administración ordinaria durante el periodo de la *prorrogatio* de las cámaras, encontraría un pretexto formal aun en la misma constitución, porque a la expresión extremadamente amplia propia del segundo párrafo del artículo 61 constitucional (“Hasta que no estén reunidas las nuevas cámaras se prorrogan los poderes de los precedentes”), la constitución pone, en el artículo 85 constitucional, tercer párrafo, un solo límite: el de la elección del Presidente de la República en el intervalo entre las legislaturas, pudiéndose argüir con eso que en todos los otros casos las cámaras se queden con la plenitud formal de sus atribuciones. Al mismo tiempo, las implicaciones negativas potenciales frente a esta reconstrucción, derivadas del segundo párrafo del artículo 77 constitucional, podrían ser superadas interpretándolo no en el sentido de legitimar expresamente a las cámaras a una actividad de otra manera imposible bajo el perfil jurídico, pero en el sentido de la obligación de la presentación de las cámaras de los proyectos de ley de conversión (Manzella) y la de su subsecuente convocatoria, aunque sí estén disueltas, dada la gravedad de la alteración de las competencias producida por el recurso del gobierno a la decretación de urgencia.

Todo eso, obviamente, no significa que en el intervalo entre las legislaturas continúe regularmente la actividad parlamentaria como en el periodo precedente. En cambio, es natural que se enfoque a las cuestiones consideradas caso por caso como oportunas o necesarias por las fuerzas políticas, libres para orientarse sobre estas evaluaciones sin condicionamientos de cualquier tipo jurídico.



La vieja expresión parlamentaria “verificación de los poderes” cambia considerablemente de significado en la evolución histórica, hasta individuar cualquier cosa opuesta, a lo que se entendía inicialmente; y esto fue, precisamente lo que causó la necesidad de afirmar de exigencia para establecer criterios de inelegibilidad y de incompatibilidad. En efecto, desde los antiguos parlamentos medievales, hasta los estados generales de 1789, la verificación de los poderes era la operación en la que se procedía al control de los mandatos vinculantes de los miembros de la asamblea que tuvieran no sólo el título de personas sino de representativos de cuerpos o grupos sociales. La operación, al pasar del tiempo, tuvo como fin el acertar en los elegidos la inexistencia de vínculos particulares con los cuerpos o con los grupos y las fuerzas sociales de su extracción, que pudieran coartar la representatividad del interés unitario nacional. En Italia, en particular, tal exigencia se hizo válida con la puesta en marcha del proceso de industrialización del país, cuando se dio la concesión de los ferrocarriles meridionales a un financiero miembro del Parlamento, lo que ocasionó los primeros escándalos de los negocios políticos y las primeras (consecuentes) iniciativas legislativas sobre incompatibilidad.

El concepto de inelegibilidad concierne, como ya es conocido, a un impedimento jurídico que se aplica a sujetos pasivos de la relación electoral, mientras que el de incompatibilidad se refiere a la imposibilidad jurídica para desempeñar contemporáneamente dos cargos diversos. La legislación vigente además de estatuir que no es elegible para diputado o senador quien no goza de los derechos electorales activos, es decir, quien no posee la llamada capacidad electoral (o sean: los no ciudadanos, los interdictos y los inhabilitados, los declarados en quiebra, los que están sujetos a medidas preventivas y detenidos o bajo libertad condicional, los condenados con interdicción perpetua o temporal para los cargos públicos y aquellos que, de cualquier manera, estén condenados por delitos de particular odiosidad social y los condenados por actividades fascistas), especifica las causas de la inelegibilidad en la edad menor a 25 años para la Cámara y de 40 años para el Senado, para el ejercicio de tales funciones públicas, o sea, en la subsistencia de particulares relaciones económicas con el Estado. Esta doble categoría se refiere a los magistrados (cuando no se encuentren en expectativa en el acto de la candidatura, o bien, cuando ya fueren electos en una circunscripción en donde ejerzan sus funciones y no hubieren renunciado de hecho a ellas con seis meses de anticipación a la candidatura), los diputados o consejeros regionales, los presidentes de las juntas provinciales y los presidentes municipales con población superior a los 20,000 habitantes (siempre que las funciones relativas no hayan cesado efectivamente antes de los seis meses y con la obligación expresa de las dimisiones para la validez de la candidatura), y el jefe y los subjefes de la policía y los inspectores generales de seguridad pública, los jefes-gabinete de los ministros, los prefectos y

los comisarios del gobierno en las regiones, los viceprefectos y los funcionarios de seguridad pública (a menos, para todos, que las funciones hayan sido interrumpidas en el acostumbrado término de 180 días), los funcionarios a los que el gobierno haya permitido prestar sus servicios adjuntos a las oficinas de Estados extranjeros en fin, aquellos que se encuentren en relaciones económicas relevantes con el Estado. Además, son inelegibles por la XIII disposición final de la constitución los miembros y descendientes de la Casa Saboya (privados también del electorado activo) y, también, son inelegibles los jueces constitucionales y el presidente de la república que, sin embargo, conservan naturalmente la facultad de elegir.

En cuanto a la incompatibilidad, en tanto que prohíbe la acumulación del cargo electivo con otros cargos, pues presupone necesariamente que subsistan los requisitos para la validez de la decisión, ésta puede ser anterior a la elección misma, o bien, sobrevenida, y pone al elegido en la obligación de optar. Aparte de las incompatibilidades establecidas directamente por la constitución (entre el cargo de senador y el de diputado —pero no entre las respectivas candidaturas, obligando a la opción en el caso de la doble elección—, entre el cargo de miembro del Parlamento y el de miembro de la Corte constitucional<sup>17</sup> y del consejo superior de la magistratura, entre el cargo de senador vitalicio<sup>18</sup> y la de Presidente de la República o de juez constitucional: casos, los dos últimos, en los que la aceptación de uno de los cargos incompatibles produce la suspensión del de senador vitalicio, en cuya plenitud el titular será reintegrado en el momento de la terminación del otro cargo) se recuerdan las incompatibilidades indicadas en los tratados internacionales sobre algunos cargos en los órganos supranacionales, aquélla de miembro del NEL según la ley institutiva y aquéllas creadas por la legislación especial: los cargos públicos o privados de designación gubernativa, las funciones directivas de relevancia particular adjuntas a los entes subsidiados en vía ordinaria por el Estado y que por su cuenta gestionen servicios, o bien, principalmente actividades financieras, la consulta legal o económica adjunta a empresas que tengan litigios de índole económico-financiera con el Estado. En fin, vale como causa de incompatibilidad, por concordada jurisprudencia interpretativa de la Cámara y del senador,

<sup>17</sup>Oportunamente, la junta de las elecciones de la Cámara en 1968, expresó opiniones de incompatibilidad aun para quien perteneciera al elenco de los 45 sorteables al cargo de juez constitucional agregado.

<sup>18</sup>Si para la aceptación del nombramiento presidencial como senador vitalicio de quien ya ha sido miembro del Senado con título efectivo, se da lugar únicamente a la proclamación del candidato no elegido que tiene derecho, es obvio que con la aceptación del nombramiento, quien sea miembro de la Cámara termina automáticamente como diputado, *ope constitutionis*. Más generalmente sobre el estatus de senador vitalicio, ha sido afirmada rectamente la aplicabilidad de todas las normas sobre las incompatibilidades parlamentarias, distinguiendo sólo, en cuanto a su operatividad en seno a la categoría de senadores vitalicios, entre aquéllos de derecho y aquéllos con nombramiento presidencial, en el sentido de que para los primeros la asunción de un cargo incompatible determinará la suspensión de las funciones, pero no la pérdida de la titularidad (Di Ciolo).

la elección de un miembro del Parlamento o síndico de la comuna con más de 20,000 habitantes, argumentando la causa de inelegibilidad fijada por ley la situación inversa. En fin, se debe hacer notar que la ley italiana para las elecciones al Parlamento europeo permite la acumulación del mandato europeo con el nacional.

Mientras la *ratio* que preside la figura de la inelegibilidad es el intento de evitar, con desprecio al principio de igualdad, que situaciones indebidas de ventaja favorezcan el logro de la candidatura parlamentaria (excepto en los casos, se entiende, en los que la inelegibilidad está puesta con intenciones de descalificación cívica para sujetos indignos), la *ratio* que inspira la figura de la incompatibilidad descende idealmente de la prohibición del mandato imperativo y surge con el fin de eliminar para los elegidos cualquier clase de dependencia del Ejecutivo o de otros poderes, o bien, de grupos de interés privados que podrían hipotecar o influir, de cualquier manera, el ejercicio libre del mandato parlamentario. Imprecisiones normativas y la misma casuística difícil de la materia hacen confusas y sumarias, algunas veces, las subespecies diferentes. Vale, generalmente, el principio por el que las causas de inelegibilidad sobrevenidas se resuelven en casos de incompatibilidad y su verificación de cualquier manera, es competencia del mismo órgano. Un criterio distintivo empírico, válido en raras ocasiones es el que trata del caso de inelegibilidad cuando se exige que el cargo no acumulable se abandone antes de la elección; mientras que se presenta un caso de incompatibilidad cuando la opción es obligada después de que se celebra la elección. El régimen jurídico de la materia es unitario para la Cámara y el Senado por ley del 27 de febrero de 1958, número 64, que también dispone su aplicación en las elecciones para senador, del texto que contiene las inelegibilidades para diputado.

Teniendo presentes los presupuestos que se han mencionado, es necesario ahora, examinar los órganos y los procedimientos de derecho parlamentario a través de los cuales se aplica lo dispuesto en el artículo 66 constitucional. El órgano señalado es la "junta de las elecciones" (para el Senado "la junta de elecciones y de inmunidades parlamentarias"), un colegio de treinta miembros (veintitrés en el Senado) nombrados por el presidente de la asamblea, cuyas funciones se inspiran en el principio (prevaliente en los parlamentos europeos continentales y también en el Congreso estadounidense) de la competencia exclusiva de una asamblea legislativa no sólo para proceder a la ratificación de los títulos de sus miembros, sino, también, para juzgar sobre los cuestionamientos. Es un principio que se concibió en el pasado, pues representaba una garantía evidente del Parlamento contra posibles arbitrios de la Corona, en cambio, ese principio no ha sido mantenido en el ordenamiento inglés que confía a la autoridad judicial el juicio sobre los cuestionamientos de los títulos de los miembros del Parlamento. Como ya es conocido, la Constitución de la República Federal de Alemania mantiene la

competencia parlamentaria, pero, admite el recurso ante la Corte Constitucional Federal, en tanto que la Constitución francesa de la Quinta República confiere el contencioso al consejo constitucional.

En el derecho parlamentario italiano, el principio se remonta a la reforma de 1868, inspirada en lo que era la competencia exclusiva del órgano interno, quitándole a la asamblea como tal, toda jurisdicción en el tema de la verificación de los títulos. Precisamente en 1868 la Cámara de los Comunes abandonaba este sistema dejándole el contencioso electoral a la magistratura ordinaria, tal como permanece hasta ahora, mientras que, por otra parte, el sistema original inglés fue muy alterado por nosotros con la atribución a la asamblea del poder de deliberar en vía definitiva sobre las propuestas de la junta: lo que agrava los vicios de la politicidad incrustados en el método. Así, tenemos a la junta como órgano jurisdiccional pero, cuyo juicio; sin embargo, se somete al voto final de un cuerpo político.

El procedimiento que adopta la junta es el siguiente. Diputados y senadores, una vez que entran en funciones con el acto de la “proclamación” hecho por la oficina electoral competente, se someten a la “verificación de los títulos de admisión”.<sup>19</sup> La proclamación no elimina entonces la situación provisional del par-

<sup>19</sup>Una praxis ya consolidada no permite someter a la verificación de los poderes, al ex presidente de la República al momento en que asume las funciones de senador vitalicio, según el primer párrafo del artículo 59 constitucional. Tal praxis ha sido considerada en contraste con el artículo 66 constitucional que, por su generalidad, impondría la sujeción a la verificación de los títulos de admisión a todos los miembros del Senado, todos incluidos. Sin embargo, esta tesis no parece que pueda ser compartida ya que el Presidente de la República adquiere la calidad de senador vitalicio al cese de su mandato, directamente *ope constitutionis*, es decir, en virtud del artículo 59 constitucional. Si se debiera hacer una verificación, ésta debería centrarse sobre el título de admisión al cargo de Presidente de la República, es decir, sobre la elección hecha por el Parlamento en sesión conjunta. Pero tal verificación es superflua bajo el perfil tanto formal como sustancial, porque el mismo Senado, como parte integrante del “parlamento cámaras en reuniones” que participó en la elección del jefe del Estado, ha acogido su juramento, ha colaborado sistemáticamente con él durante todo el septenio, y el mismo presidente del Senado lo ha sustituido en caso de impedimento.

En cambio, un problema de mayor relieve institucional es el relativo al número máximo de senadores por nombramiento presidencial. La disposición constitucional es de lectura incierta; por “presidente de la república” se puede entender, en el segundo párrafo del artículo 59 constitucional, tanto al *órgano* —con la lógica consecuencia de que el jefe del Estado verá diluida su facultad de nombrar si ya están sentados en el Senado, cinco senadores por nómina presidencial—, como el específico Presidente de la República, que podría de cualquier modo nombrar cinco senadores vitalicios independientemente del número ya nombrado por sus predecesores en el cargo. Una interpretación coordinada de los dos párrafos del artículo 59 constitucional podría, en efecto, hacer que se prefiriera esta segunda interpretación. Ya que en el primer párrafo se entiende por Presidente de la República al específico titular en el cargo, también, en el segundo párrafo, la expresión mencionada debería tener el mismo significado. En cambio, por el contrario, se ha recordado que en la asamblea constituyente hubo una orientación amplia opuesta a la inserción en el Senado de componentes no elegidos y que después la norma aprobada resulta más reducida que la original; que la praxis se ha orientado sistemáticamente, hasta la presidencia de Pertini, en el sentido de una interpretación restrictiva que ha limitado a cinco el número total de los senadores vitalicios; y, en fin, que la interpretación más amplia en cuanto al principio electivo en la composición del Senado e incide potencialmente sobre la formación de las mayorías, se pone en contradicción con el principio democrático que está en la base del ordenamiento republicano.

Estas últimas consideraciones inclinan claramente en favor de la interpretación restrictiva del artículo 59 constitucional. Pero, el 18 de julio de 1984, el presidente Pertini, al nombrar senadores vitalicios a Carlo Bo y

lamentario, ya que en nuestro ordenamiento subsiste una especie de presunción de invalidez de las elecciones (Mortati), por la cual lo provisional de la proclamación cesa únicamente con la verificación de los requisitos necesarios. Así, se abre un “control de prueba” para establecer si la elección debe o no considerarse “cuestionada”, tomando en cuenta los requisitos de ley exigidos para el elegido y la regularidad de las actividades electorales. Si la verificación es positiva, la junta delibera la “convalidación” y la comunica a la asamblea que le acusa recibo (o sea, según algún autor, manifiesta una no oposición) mediante la declaración de convalidación (teóricamente cuestionable por la asamblea) (Mazziotti) expresada por el presidente, con la que la convalidación adquiere eficacia (Elia). En caso negativo la junta declara nula la elección –aunque no haya levantado “protesta” de terceros– sólo si faltan al elegido las condiciones exigidas por la constitución, por ejemplo, el haber cumplido cuarenta años de edad para los senadores o las calidades exigidas por la ley ordinaria.<sup>20</sup> La anulación de la elección, luego de viciar las actividades electorales (trampas) puede, en cambio, suceder tras la “protesta” presentada en la Cámara interesada, firmada por ciudadanos de la circunscripción o por candidatos que ahí obtuvieron votos. Entonces la junta abre un “juicio de protesta”, escuchando en discusión pública a los protestatarios y al elegido o a sus respectivos representantes legales, y, después toma en Cámara de Consejo sus conclusiones por mayoría de votos (el caso de empate da lugar a la convalidación).<sup>21</sup> Estas conclusiones, motivadas, serán comunicadas a la Cámara, que delibera sobre ellas. Las recientes innovaciones parlamentarias –pero, sólo para la Cámara de Diputados– prescriben que en cada fase del procedimiento se asegure el contradictorio y, en el juicio de protesta, el principio de la publicación.

---

Norberto Bobbio elevó a siete el número total de los senadores por nombramiento presidencial (después de haber obtenido previamente el consenso del presidente del Senado y por este último consultada informalmente la mayoría de los miembros de la junta de las elecciones) seguido después por Cossiga en la aplicación de esta última interpretación amplia. Habida cuenta de que la interpretación extensiva del artículo 59 constitucional ha sido considerada conforme a la constitución, sea por el gobierno (el presidente del consejo ha contrafirmado regularmente los decretos presidenciales de los senadores vitalicios, excedentes al número total de cinco), sea por ejercer la junta para las elecciones (órgano al que se le confía institucionalmente la tarea de ejercer el control, en cuanto a la verificación de los títulos de admisión, de la legitimidad de los mismos decretos), no parece posible dudar hoy de una interpretación que tiene en cuenta tanto los datos formales como aquellos que se pueden deducir del sistema, de la compatibilidad con la constitución de la interpretación extensiva. Sin embargo, como quedan inalteradas las consideraciones contrarias arriba mencionadas, es oportuno que la cuestión sea enfrentada con una revisión constitucional específica que establezca el número máximo de escaños que pueden ser cubiertos por nombramiento presidencial.

<sup>20</sup>La disposición contenida en el artículo 24 del Reglamento de la Cámara (viejo texto) ha desaparecido en el nuevo reglamento, queriendo exigir a la normativa reglamentaria interna (el reglamento de la junta) la disciplina de todas las modalidades procedimentales: la tesis es para opinarse, resultando así el artículo 17 del Reglamento de la Cámara, según el nuevo texto, muy genérico sobre las atribuciones de la junta. Sobre la incongruencia del poder directo de anulación conferido a la junta en la vieja disciplina y la relación recurrente entre el *plenum* y la junta, se verá en otra parte.

<sup>21</sup>La norma del reglamento interno de la junta que deroga al derecho parlamentario común para el que el empate de votos implica siempre el rechazo de la propuesta, parece a algunos de dudosa legitimidad y oportunidad.

Por la dinámica y los tiempos del procedimiento, por la caciquimia entre junta y asamblea, por algunas consecuencias de la potestad reglamentaria especial de la junta, el entero instituto levanta desde hace tiempo, numerosas acusaciones, tanto en la doctrina como en la praxis parlamentarias. Ellas se refieren a la materia de las elecciones cuestionadas. En efecto, nada debe considerarse como excepción en la verificación de los títulos entendida en sentido restringido, ya que se considera como actividad administrativa que compete a todos los colegios por un principio de derecho común. Las cuestiones importantes competen a la actividad específicamente jurisdiccional, referida a derechos públicos subjetivos y cuya atribución a órganos diferentes de la magistratura ya representa de por sí una derogación, expresada constitucionalmente, al principio constitucional que procura la función jurisdiccional relativa ejercitada por magistrados ordinarios. Tal quita de funcionarios, opinable en la medida de los criterios informadores del ordenamiento pero, como es obvio, no cuestionable sobre el plano del derecho positivo (en tanto que todavía puede considerarse ejercitada legítimamente con base en los institutos y procedimientos previstos para la aplicación del dictado constitucional) es de naturaleza jurisdiccional —aún especial— y no política. Sin embargo, ésta es una condición que no aparece realizada.

Ya en la fase denominada de prueba, el reglamento interno de la junta de las elecciones<sup>22</sup> prevé —ante violaciones del reglamento parlamentario— que sobre la admisibilidad de la protesta la junta pueda deliberar *inaudita altera parte*. La falta de audición de las partes, y en consecuencia, la decisión propuesta de convalidar o no la elección sobre la única base de la documentación recibida, elimina así el contradictorio, con grave prejuicio del recurrente: ni la abstracta posibilidad de que la asamblea se oponga a la propuesta de convalidación reintegra a éste las garantías a las que tendría derecho como titular de un derecho público subjetivo.

Además es grave que, siempre con base en la normativa interna del órgano instructorio, cuando un caso de inelegibilidad sea reconocido como tal por unanimidad de la junta, no se dé lugar al procedimiento de protesta y, por lo tanto, a las garantías procesales previstas, sino que se propaga sin más a la asamblea la anulación de la elección. Aquí no es criticable la potestad sustancial exclusiva del órgano restringido respecto a la potestad de decisión, que por lo general le compete al *plenum*, que más bien sería ausplicable si aconteciese siempre, recono-

<sup>22</sup>La junta de las elecciones de la Cámara de Diputados tiene un reglamento interno adoptado en 1962 con base en la parcial autonomía reglamentaria que le reconoce el artículo 25 del Reglamento de la Cámara vigente. El Senado deliberó en 1968, un reenvío receptivo a la disciplina de la otra rama sobre la verificación de los títulos, pero no ya a la de 1962 sino a la preexistente normativa camarl contenida en el reglamento interno de junta de 1917. Nuevos, ambos reglamentos de las cámaras, prevén la reforma de las normas internas de junta, que hasta ahora no se ha llevado a cabo; así, la situación actual se caracteriza por un intrincado juego normativo de cajitas chinas que se resuelve, por lo demás, con lesiones al principio constitucional de la igualdad.

ciendo la naturaleza de pronunciamiento jurisdiccional verdadera y propia a la junta, salvo el pronunciamiento motivado (igualmente) jurisdiccional de la asamblea. Lo que se critica es la ausencia de garantías procesales, que es más grave, todavía, en cuanto se trata de un juicio sustancialmente definitivo. Si se recuerda que, tanto el procedimiento de protesta cuanto su aun formal reenvío a la asamblea, son excluidos por los pronunciamientos de las juntas relativas a la materia de la incompatibilidad, se tiene un cuadro eficaz de la perfectibilidad del sistema en su conjunto.

No hay quien vea el contrasentido de una decisión jurisdiccional, sustancialmente una sentencia inductoria, sujeta a rectificación o a reinsertión por parte del poder político mayoritario. El contrasentido de índole teórica adquiere especificidad en la ejemplificación de algunos casos ocurridos. En las elecciones de 1958, por ejemplo, se eligió diputado en la XXII circunscripción (Salerno-Avelino) a un magistrado que, al momento de la aceptación de su candidatura, no se encontraba ni en la expectativa ni había transcurrido los seis meses exigidos para cesar de pertenecer a una oficina judicial comprendida en la circunscripción electoral, como prescribe la ley. La elección, por lo tanto, fue protestada en las formas debidas por un candidato de la misma lista y la junta (de elecciones) de la Cámara con 18 votos a favor y 3 en contra y 1 abstención, declaró la inelegibilidad del magistrado. En febrero de 1961, es decir, después de tres años de la permanencia de éste como diputado, la Cámara rechazó la deliberación propuesta por la junta y con 250 votos a favor y 175 en contra, convalidó la elección.

Independientemente de las consecuencias políticas, que más allá de la eficacia jurídica estatuida *ex nunc* de la anulación, se pueden deducir (lo establecido, dirigido a evitar la invalidación de actos puestos en marcha aun por miembros que se equiparan con "funcionarios de hecho" nada quita a la dudosa legitimidad democrática de una ley que fuese en el ínter aprobada con el solo voto de mayoría de ese diputado, o aún más, la todavía más dudosa legitimidad democrática de la constitución de una mayoría de confianza que por ese solo voto fuese tal como para robustecer al gobierno), el episodio pone eficazmente en relieve que el juicio de la asamblea puede ser de naturaleza exclusivamente política, remitiendo con ello al puro equilibrio de las fuerzas, la resolución de controversias en materia que involucra intereses públicos primarios y derechos subjetivos.

Sea permitida la referencia a otro hecho iluminador. Durante el curso de la cuarta legislatura, en 1964, fue convalidada por la Cámara, con votación-deliberación (obviamente sin razonamientos) contraria a la propuesta de la junta, la elección de un diputado que había reportado (como fue verificado rigurosamente y no refutado, con 39 votos menos respecto al candidato no elegido. Por lo tanto, se debe apoyar la propuesta del entonces presidente de la junta sobre una integración

reglamentaria que confiera a la asamblea, en materia de cifras electorales, el poder de cuestionar la validez impugnándola sólo por dolo o por error, debiendo, en otros casos, limitarse la asamblea a recibir el acta: la propuesta, sin embargo, no tuvo alguna consecuencia.

En teoría, razonando *de iure consensu*, ante los casos antes recordados podría parecer como mejor propuesta, la instauración (aun para la materia de expectativas), para la junta de las elecciones de la costumbre habitual que transcurre entre una comisión parlamentaria permanente, como lo es seguramente la junta, y la asamblea: una relación, con base en la cual, la primera cumple una actividad preparatoria y de instrucción del caso, para que la remita a la decisión soberana del *plenum*. Sin embargo, tal solución no sería aceptable en modo alguno por la junta de las elecciones, en razón de la naturaleza específicamente jurisdiccional de su actividad. Si se debe tener en cuenta la fundada acusación de inconstitucionalidad hecha en la doctrina (Virga) contra una norma de legislación ordinaria, que en el plano de verificaciones e instructorías sobre incompatibilidades le atribuye directamente la competencia no a las cámaras (como órganos constitucionalmente titulares del poder-deber de verificación) sino a las respectivas juntas de las elecciones (aun agregando que la junta “está investida en el caso por la presidencia de la respectiva asamblea”), la censura justamente levantada ve aquí la invasión —en cuanto prerrogativa— por parte del legislador ordinario, en un campo en donde existe seguramente “la reserva del reglamento”. Pero, el planteamiento no aporta, de hecho, argumentos, ni quiere hacerlo, en favor de la prevaricación política de la deliberación asambleísta sobre la deliberación-propuesta de naturaleza jurisdiccional formulada por la junta.

Una solución mejor, que es más respetuosa de las exigencias creadas por la jurisdiccionalidad de la materia y de aquéllas inherentes a los principios del derecho parlamentario común sobre la relación entre *plenum* y órganos internos, parece, tal vez, la tentativa de lograr en cuestiones incontrovertibles (como las cifras electorales) la adopción, por parte de la asamblea, de un *corpus* de criterios directivos, inspirado rigurosamente en evaluaciones jurídicas, que sirva de orientación para la junta y al mismo tiempo que sea el límite para la deliberación final de la asamblea. Lo fundamental sería que la imposición de criterios interpretativos de las leyes para un órgano jurisdiccional (como es la junta de las elecciones) por parte de la mayoría política de la asamblea, constituiría un agravamiento intolerable de la politicidad de la decisión (Mazziotti). Se ha replicado que el inconveniente podría ser eliminado, o reducido, evocando a la asamblea no como órgano político, sino, más bien, como titular de la potestad reglamentaria tal como para permitir la adopción con mayoría calificada (la misma que para las modificaciones parlamentarias) de esas directivas permanentes o con vigencia fija (Elia).



Aquí surge la cuestión sobre la posibilidad de revisión por parte de la Corte constitucional. Teniendo presente que ella es competente para juzgar sobre la legitimidad constitucional de las leyes, la cuestión bien entendida ve la posibilidad de la impugnación para disposiciones contenidas en la legislación ordinaria (y no, también, al menos en el estado actual de la jurisprudencia constitucional, para disposiciones contenidas en los reglamentos parlamentarios en materia de verificación de los títulos y procedimientos respectivos). Es decir, sería por excluir en nuestro ordenamiento, a diferencia de cuanto está garantizado en el ordenamiento federal alemán, la posibilidad de impugnación, ante la corte de deliberaciones de convalidación o de anulación, sea de la junta que del *plenum*; ni aparece hipotético un conflicto de atribuciones al remitirlos al órgano de justicia constitucional, por contrastes en las deliberaciones aun jurisdiccionales entre la junta y la asamblea, desde el momento, y sin lugar a dudas, que la primera debe considerarse un órgano interno de la segunda. La competencia de la corte podría ser examinada, entonces, sólo en referencia a disposiciones legislativas sobre inelegibilidad o incompatibilidad que aparecieran en contraste con la constitución. (De gran importancia política sería, por ejemplo, una intervención de la Corte a propósito de una legislación electoral sobre el tipo de reforma mayoritaria que se hizo en las elecciones de 1953, ya sea en orden a la ya regularidad del procedimiento de aprobación o en orden a la constitucionalidad sustancial del “premio de mayoría”).

No nos parece que sea de importancia decisiva que la disputa vea más como “autoridad jurisdiccional” a la junta que a la asamblea y viceversa. Ante todo porque sería esencial, principalmente, el hecho de levantar la excepción sobre cualquier ilegitimidad a nivel parlamentario (junta o *plenum* poco importa), con la desagradable empresa de hacerlo ante el juez común. Secundariamente, aun considerando a la junta como un órgano interno, nadie puede cuestionarle su naturaleza de jurisdicción instructoria, y como es conocido también en este nivel, la excepción puede ser levantada (o bien) ser promovida de oficio. Por ello, la junta debería transmitir las actas a la Corte constitucional porque la jurisprudencia de esta última ya acogió el principio de admisibilidad de la excepción cuando el consejo comunal deliberaba a nivel jurisdiccional para la materia del contencioso electoral. Se considera que la corte no juzgaría inadecuada la transmisión de las actas ni inadmisibles, porque proviene la cuestión de un juez *a quo*.

### *Las inmunidades parlamentarias*

LAS DENOMINADAS inmunidades parlamentarias forman parte del artículo 68 constitucional, que se articula en tres párrafos. El primero (“Los miembros del Parlamento no pueden ser perseguidos por sus opiniones expresadas y por los votos

dados en el ejercicio de sus funciones”) disciplina, más que la inmunidad propiamente dicha, la no averiguación de las funciones desempeñadas por los parlamentarios y responde a la exigencia de asegurarles la libertad más amplia en el ejercicio del mandato.

De derivación inglesa, el principio es acogido por las primeras asambleas revolucionarias francesas y se extiende a todos los parlamentos modernos. La no-averiguación, se traduce, concretamente, en la irresponsabilidad penal, civil y administrativa (sea para las subespecies que integran delitos de difamación o vilipendio respectivamente, o que implicaren en resarcimiento de los daños morales, o que hicieren posible el procedimiento disciplinario contra los parlamentarios que fueren empleados públicos o aun de empresas privadas).

Sin embargo, la prerrogativa de la no-investigación está rectamente limitada en nuestro sistema a las “opiniones” y a los “votos” expresados durante las sesiones de la asamblea y de las comisiones (así como aquéllas expresadas en los grupos parlamentarios que son órganos de las cámaras, y en todos los otros órganos parlamentarios), pero, también, en las delegaciones oficiales y en las comisiones parlamentaria de investigación (y sus comités) que trabajen fuera de la sede. Por lo tanto, no se hace extensiva a los “hechos” delictivos ahí consumados eventualmente, ni cubre de por sí al parlamentario cuando actúe fuera de sus propias funciones; por ejemplo, en comicios públicos o en materia periodística, dejando a salvo, claramente, la naturaleza funcional de la no-averiguación —que es de carácter permanente y no permite, por lo tanto, que el parlamentario sea perseguido después de que termine su mandato— como prerrogativa, y no privilegio idóneo a garantizar el conjunto de los derechos-deberes del miembro del Parlamento en su sede natural en donde, por lo demás, él se encuentra sometido, sin perjuicio de la no-averiguación constitucionalmente estatuida, al poder disciplinario del presidente y, por consecuencia, sujeto posible a sanciones de derecho parlamentario (reclamo al orden, censura, expulsión del aula e interdicción de los trabajos parlamentarios) por abusos de la prerrogativa que se traduzcan en ilícitos disciplinarios de la alteración del orden, del uso de palabras no convenientes, del ultraje, etcétera.

Sobre el significado que se debe dar a la dicción “opiniones expresadas” y a la garantía que las salvaguarda, en los límites ahora mencionados, por procedimientos penales, civiles y administrativos, éste surgió durante el debate parlamentario sobre las desviaciones institucionales del Servicio de Información Militar (SIFAR) durante la cuestión de su confrontación sobre la prohibición de revelar un secreto de Estado (problema que se presenta sustancialmente inalterado después de la reforma de los servicios para las informaciones y la seguridad, dispuesta por la Ley número 801 de 1977). Viendo la cuestión rectamente, ésta es, sin embargo, inexistente; piénsese tan sólo que, corresponden al presidente del consejo el declarar, en

definitiva, cuáles son las informaciones que de vez en vez deben ser protegidas por el secreto de Estado. Este solo hecho hace pública la inadmisibilidad de la opinión que quisiera perseguir a un parlamentario por la revelación, en su función de control político, de circunstancias definidas discrecionalmente como “secretas” por el órgano controlador. En donde la revelación hecha está conectada con el ejercicio del mandato parlamentario, ninguna hendedura es admisible para la garantía de la no-averiguación; a lo más, la asamblea podrá decidir, aun por exigencias del gobierno, continuar la discusión en sesión secreta tal como está previsto por el artículo 64 constitucional.<sup>23</sup>

En cambio, el segundo párrafo del artículo 68 reglamenta la llamada inmunidad penal: “Sin autorización de la cámara a la que pertenece, ningún miembro del Parlamento puede ser sometido a proceso penal; ni puede ser arrestado, o de cualquier manera, privado de la libertad personal, o sometido a registro personal o domiciliario, salvo que sea sorprendido en el acto de cometer un delito para el que es obligatorio el mandato o la orden de captura”. (“Igual autorización se exige —establece el tercer párrafo— para poner bajo arresto o mantener detenido a un miembro del Parlamento, en ejecución de una sentencia también irrevocable.”)

La inmunidad penal se inspira en un principio de origen revolucionario francés (la inviolabilidad fue reclamada por primera vez en 1789) y brota del abierto conflicto ideológico, político y jurídico entre los representantes revolucionarios y los poderes constituidos del antiguo régimen todavía en funciones. Faltándole el presupuesto histórico-político, el principio es ajeno al derecho inglés (y a todos los ordenamientos de civilización jurídica anglosajona) para el que, desde la primera petición en 1404, la inmunidad tuvo aplicación sólo en materia civil para las materias coercitivas que de ahí derivan, hasta que desaparece en 1838, con la abolición de la pena de cárcel para el proceso civil, así que para el parlamentario británico no tiene hoy un tratamiento judicial diverso de aquél de cualquier otro ciudadano; igual ocurre para los miembros del congreso estadounidense.

<sup>23</sup> El poder de evaluar si un hecho realizado por un parlamentario esté comprendido en el ejercicio de sus funciones, y por lo tanto esté incluido dentro de la prerrogativa de la no-averiguación, se atribuye a la Cámara de la que forma parte y, en consecuencia, no puede ser ejercido en ningún caso por la magistratura. Si ésta, inclusive, considerara que se le impide el ejercicio de una función, por una deliberación parlamentaria que excede los límites fijados constitucionalmente al instituto de la no-averiguación, podría, ciertamente, recurrir a la Corte constitucional señalando un conflicto de atribuciones. En esta materia, la Corte constitucional ha tenido, recientemente, la ocasión de afirmar con sentencia número 1150 de 1988, que “el poder de evaluación de las cámaras no es arbitrario ni está sujeto únicamente a una regla interna de *self restraint*”, y que ése puede ser sometido a control bajo el cargo de exceso de poder, es decir, “por vicios del procedimiento, o bien, por omisión o errónea evaluación de los presupuestos exigidos, vez por vez, para el ejercicio válido de éstos”. La Corte, luego, ha aplicado inmediatamente tal principio reconociendo la ilegitimidad de la deliberación con lo que el Senado había considerado absorbida la prerrogativa de la no-averiguación, por una serie de hechos por los que el senador Marchio había sido sometido a procedimiento civil con resarcimiento de daños, interfiriendo eso con el ejercicio de la función jurisdiccional.

En apariencia, el principio que preside a esta prerrogativa (la garantía del Legislativo contra abusos eventuales del Judicial, y su trámite, por el Ejecutivo, con finalidades de persecución política) contrastaría en manera absoluta con los caracteres distintivos del Estado contemporáneo, entendido como Estado de derecho, en donde la más remota posibilidad de un ejercicio consciente y arbitrario de la función jurisdiccional por parte de la autoridad judicial contradice las mismas bases ideales sobre las que se apoya el ordenamiento jurídico. Todos los argumentos tradicionales, de autonomía de los cuerpos representativos y de garantía necesaria para la funcionalidad de las asambleas no tendrían razón de prevalecer, en cuanto principio, sobre la injustificabilidad, siempre en vía de principio, de un privilegio que, más allá de cualquier argumentación dogmática en contrario, introduce sustancialmente una excepción sobre la igualdad de los ciudadanos ante la ley (y, sin embargo, también, en los procesos judiciales). En efecto, es verdad que el dictado constitucional no instituye un “foro especial” para el parlamentario –privilegio que bajo el imperio del estatuto albertino existía en favor de los senadores quienes, si eran imputados por delitos, eran juzgados por el Senado reunido en “supremo tribunal de justicia”, es decir, por sus pares– sino, que postula, únicamente, la derogación de ciertos procedimientos, dejando a salvo el poder-deber exclusivo del juez natural de pronunciar su juicio autónomo. Queda todavía razonándolo en cuanto principio, que aun una derogación así entendida no concuerda con los fundamentos peculiares de un Estado de derecho llevado a cabo; además de los motivos ya dichos, porque puede lesionar los derechos de los terceros interesados en un procedimiento penal (partes lesionadas y co-imputados) y porque se puede resolver muy bien en un injustificado rechazo de la autorización, es decir, en la impunidad *pro-tempore*. Si la autorización a las cámaras es sólo para eso, debería estar subordinada a la verificación de la ausencia de finalidades persecutorias –el *fumus persecutionis*– en la incriminación efectuada por la autoridad judicial, lo que no excluye errores de evaluación, o decisiones de atropello deliberado, capaces de detener el curso de la justicia.

Sin embargo, aun considerando todo eso, la evaluación concreta del intérprete del derecho que no vea el ordenamiento constitucional como un perfecto y armonioso conjunto de teoremas geométricos resueltos, sino, como a una lenta, continua y, algunas veces, áspera batalla contra los arbitrios del poder, no puede inducirlo a juzgar desaparecidas del todo las razones históricas que precedieron en el continente a la consolidación de la inmunidad. El poder político, en todas sus acepciones, por lógica interna, está inclinado a excederse en manifestaciones arbitrarias y usurpatorias; también en la organización jurídica de la sociedad democrática moderna está sujeto a la tendencia de satisfacer, por vías modernizadas, las tentaciones de todos los tiempos. Y así como nada autoriza en la reciente ex-

perencia republicana a considerar que los magistrados como tales sean diferentes a los otros hombres, es decir, inmunes por su naturaleza a los estímulos del temor y de la esperanza, manipulados por quienes detentan el poder, ahí en donde el ordenamiento judicial no los haya hecho ya fisiológicamente diferentes sino –como sucede felizmente para los magistrados ingleses– funcionalmente imposibilitados al temor como a la esperanza, está bien que la asamblea constituyente haya estado como lo hizo.<sup>24</sup> Por lo demás, se ha creado una prerrogativa semejante, con diversas modalidades, también para los sujetos titulares o miembros de los otros órganos constitucionales: como todos saben, para el Presidente de la República, para los miembros del gobierno y para los jueces de la Corte constitucional.<sup>25</sup>

Se discute si la garantía expresada contra las decisiones restrictivas de la esfera de libertad personal del parlamentario, deba valer sólo cuando se presente un procedimiento penal, o bien, se haga extensiva a cualquier procedimiento coercitivo inherente a esta esfera, como por ejemplo, contra las medidas de afectación que derivan de la ejecución de una sentencia declarativa de quiebra. Debe hacerse notar que –como se expresó en 1966 la junta para las elecciones sobre la autoriza-

<sup>24</sup>La extrema lentitud de los procesos judiciales, puesta en evidencia en sus efectos sustanciales al denegarse justicia en acontecimientos notables recientes, hace que se intuyan las consecuencias que en hipótesis podrían sugerir con la eliminación de la inmunidad parlamentaria, tanto para la libertad personal de los miembros individuales cuanto para la salvaguarda del instituto parlamentario. Agréguese a esto, más en lo general, la llamada “politización” del orden judicial, fenómeno que no parece destinado a agotarse rápidamente, sea porque permanecen las causas en el mismo ordenamiento judicial, sea porque éste es el reflejo de la heterogeneidad sociopolítica del país. Ello es idóneo para hacer que broten iniciativas inquietantes, aun sin estímulo directo del poder político, desde el interior de la República que habfa emitido una orden de registro contra un diputado, para localizar el registro sobre una cinta de un discurso considerado despreciativo por la magistratura, la sección disciplinaria del consejo superior decidió emitir una sentencia absolutoria en la que se reconocía la subsistencia del “error” y, por lo tanto, la acontecida violación del artículo 68 constitucional, pero, se concluía, que se había cometido con la convicción de que la orden para registro era legítima (véase el texto de la singular sentencia en el *Reglamento de la Cámara de Diputados*, Historia, Instituto procedimientos, Roma, 1968, editado por el secretario general de la Cámara, bajo el cuidado de varios autores, pp. 157 S.N. 79).

<sup>25</sup>Sin embargo, es necesario destacar que, con frecuencia, las cámaras han negado la autorización para proceder, sobre la base de evaluaciones implícitas al mérito de la cuestión; mientras que ya existe una sistemática y consolidada orientación para negar de cualquier manera la autorización cuando la investigación relativa se vincule a hechos inherentes no sólo la actividad del parlamentario, sino, más general, en el conjunto de su actividad política. Tal expansión del instituto de la autorización para proceder despierta serias dudas, aunque en efecto, del texto del artículo 68 constitucional surge la falta absoluta de indicaciones explícitas sobre sus límites eventuales, legitimando así la opinión según la cual las deliberaciones parlamentarias en esta materia responden a criterios de mera oportunidad política y, por lo tanto, son ampliamente discrecionales. En realidad, esta perspectiva encuentra su confirmación textual en la misma disposición constitucional (artículo 68, tercer párrafo), porque la previsión de una autorización específica para proceder al arresto de un miembro del Parlamento como consecuencia de una sentencia condenatoria pasada a cosa juzgada; es decir, como consecuencia de un acto en el que un eventual intento persecutorio está obviamente excluido en vía de principio y, de hecho, únicamente se justifica bajo la condición de admitir que la decisión relativa, por parte de la Cámara, sea tomada con base en evaluaciones de naturaleza netamente política.

ción para proceder en el caso de un diputado— la *ratio* del artículo 68, rectamente interpretada, es también extensiva para estos procedimientos,<sup>26</sup> teniendo en cuenta, además de todo, las posibilidades que la ley vigente sobre quiebras puede ofrecer para utilizarla en sentido persecutorio por parte de terceros. Más bien, se debe aceptar la opinión (Lojacono) en la que la prerrogativa parlamentaria extiende la prohibición de aplicación sin autorización aun para las medidas restrictivas contra la libertad personal establecidas por los reglamentos militares (en tiempo de paz) y al arresto del extraditado.

El instituto de la autorización (para proceder al arresto, al registro, a la detención del miembro del Parlamento, en ejecución de sentencia también irrevocable: se trata —se precisa— de actos distintos, cada uno de los cuales es necesario para la validez de la medida específica al que se refiere) no constituye un acto de jurisdicción, sino un acto político, puesto en movimiento por la asamblea a la que pertenece. Éste se configura técnicamente como una condición para proceder, tan es así que, la eventual sentencia que soslaye la garantía constitucional será negada por nulidad en cualquier estado y grado del procedimiento, dejando a un lado el contencioso constitucional al que daría lugar. La autorización es pedida, según lo disponen los artículos 343 y 344 del Código de Procedimientos Penales, por el ministerio público antes de proceder por vía directísima o de exigir el juicio inmediato, el reenvío a juicio o el decreto penal de condena, o de cualquier manera, dentro de los treinta días de la inscripción en el registro de las noticias de contravenciones, del nombre de la persona para quien es necesaria la autorización. Hasta cuando ésta se haya concedido, es un hecho explícito la prohibición para disponer, en contra del parlamentario, la detención o medidas preventivas personales, así como someterlo a registro personal o domiciliario, a inspección, a intervención de conversaciones o comunicaciones, etcétera. Sin embargo, todavía se puede proceder al arresto o al registro personal o domiciliario cuando se le descubra al momento de cometer los delitos indicados en el artículo 343, tercer párrafo, del Código de Procedimientos Penales.

En el caso que sea elegido diputado o senador un detenido que se encuentre como tal, ya sea por cárcel preventiva en espera de juicio, o por ejecución de condena, el acto de su proclamación impone su inmediata liberación; después, la autoridad judicial podrá exigir a la Cámara de la que forma parte la autorización relativa. Habiéndose creado, no para privilegio del sujeto específico, sino para garantía del órgano constitucional, la prerrogativa parlamentaria es irrenunciable aun

<sup>26</sup>Oportunamente, el Reglamento de la Cámara (cuyas normas, sin embargo, han perdido eficacia sólo por el ordenamiento interno a que se atienen) establece en el artículo 18, que la junta para la autorización comunica “sobre las peticiones para someter a juicio penal y a sus *medidas que de cualquier manera sean coercitivas de la libertad personal o domiciliaria* respecto a diputados”.

para las llamadas inmunidades. Las frecuentes declaraciones de parlamentarios que pretenden “renunciar a la inmunidad”, individualizan comportamientos que, aun apreciables políticamente en la intención que les inspira, no tienen algún efecto jurídico pues la garantía de la inmunidad resulta irrenunciable para el beneficiario individual. Él podrá, a lo más, solicitar a la junta competente a una respuesta rápida a su petición y expresar el deseo personal de que la autorización le sea concedida.

Cuando las cámaras se renuevan, la autorización eventualmente concedida en las precedentes por los parlamentarios que hayan sido reelegidos, se renueva mediante una nueva petición: precisamente, es la naturaleza no de acto jurisdiccional, sino, de acto político, de la propia autorización, lo que implica esa consecuencia, con motivo, no tanto —como se dice— de la situación política mutada que eventualmente se haya producido, sino de la acontecida renovación del colegio titular del órgano constitucional. De ello deriva que la nueva Cámara podrá conceder la autorización rechazada por la precedente, mientras que parecería incorrecto que la negase para el parlamentario reelegido quien hubiese sido objeto, en la legislatura precedente, de una autorización concedida. Si es irrepreensible, es debido, a que la autoridad judicial renueva la petición de autorización precedentemente concedida; su aceptación es de esperarse también como una extensión razonable del principio y del fundamento procesal, deducido de la norma expresada en el artículo 343, quinto párrafo, del Código de Procedimientos Penales, en donde se señala la prohibición expresa para la revocación de la autorización ya concedida (pero la disposición debe entenderse directamente operativa hacia la misma asamblea que la pronunció).

No parece que una asamblea, prohibida la revocación por parte, ni siquiera pueda proceder en contrario sin el apoyo de nuevos elementos instructorios contenidos en una nueva petición de autorización justificada por ella; es decir, no parece que la misma asamblea pueda, autónomamente, reformar una propia deliberación de rechazo, llegando a determinar la concesión. Una tal posibilidad —que sería aún más admisible, en donde la reacción de la opinión pública hubiere hecho evidente e impolítica la inequidad de una autorización negada— no tendría lugar por el impedimento técnico, para las cámaras, de regresar sobre la decisión precedente, firme la tipicidad del procedimiento de autorización, accionable únicamente desde el exterior y mediante la petición de la autoridad judicial.

En fin, es necesario aludir a un término especial fijado por la ley electoral: “Cuando un diputado sea arrestado en el acto de cometer un delito para el cual es obligatorio el mandato o la orden de captura, la Cámara decide dentro de los diez días si el arresto deba ser mantenido.” Si bien la disposición no ha encontrado aplicación hasta ahora, se ha destacado justamente (Manzella) el conjunto de problemas que ella abre, ya sea en relación con su eficacia en el ordenamiento interno parlamentario, sea por las consecuencias jurídicas de su desobediencia.

Mientras que produce perplejidad la inserción de normas de derecho parlamentario en fuentes diversas de la constitución o del reglamento, pues es muy delicada la cuestión de la ejecutoriedad de tales normas para los órganos a los que se refiere la autonomía constitucional de ellos, hace cuestionable las prescripciones de naturaleza impuestas por fuente diversa de aquella constitucional o del reglamento parlamentario cuando ellas implican procedimientos típicos de *interna corporis*, como sucede para el señalamiento de los términos. Es de lamentar que la reforma de los reglamentos de las dos cámaras no haya ofrecido la ocasión para la coordinación y la recepción de tales disposiciones.

LA FUENTE constitucional que estatuye las inmunidades parlamentarias encuentra sus normas de ejecución (además de la legislación electoral, en el Código de Procedimientos Penales por cuanto concierne a la autoridad judicial) en la disciplina reglamentaria de las dos cámaras relativa al instituto de la autorización para proceder. Razones de “carácter sistemático” sugieren, para una completa ilustración del instituto, que se exponga también aquí la normativa de derecho parlamentario en sentido restringido.

Sigamos el *iter* descrito. La demanda de autorización llega al presidente de la asamblea de parte de la autoridad judicial por trámite del ministro de la justicia. Este trámite, afianzado en la disciplina reglamentaria, recalca la praxis antigua consolidada alrededor del esquema clásico del régimen parlamentario, por el cual ningún contacto podía tener el poder legislativo con los otros poderes del Estado, sino a través del gobierno. La intervención del ministro de justicia ha sido criticada como obsoleta por la doctrina, sosteniéndose que en nuestro ordenamiento constitucional la existencia del consejo superior de la magistratura, entendido como ente exponencial del orden judicial, sugeriría que a él y no al ministro de la justicia le fuere conferida la competencia para transmitir las demandas de autorización. La diferencia hecha por la elogiosa preocupación de hacer al consejo superior el órgano directo de enlace entre el orden judicial y los otros poderes del Estado, no aparece pertinente todavía para esta específica competencia; no tanto porque el consejo superior de la magistratura está presidido, como es sabido, por el mismo jefe del Estado, sino, más bien, por las implicaciones positivas que derivan de la permanencia del ministro de justicia como eje de trámite. Como responsable político de la administración de la justicia —aún dentro de los límites que tiene la expresión en nuestro orden constitucional—<sup>27</sup> el ministro de la justicia tiene, entre

<sup>27</sup>“El único órgano políticamente responsable ante el Parlamento, según los principios, por lo que se refiere a la organización de la justicia y a su funcionamiento”, *cfr.*, las sentencias constitucionales número 168 de 1963 y número 142 de 1973.



otras responsabilidades, la de ser el titular, junto al procurador general adjunto a la corte de casación, de la acción disciplinaria respecto a los magistrados; mejor que el consejo superior podrá hacerse portador de las peticiones de aclaraciones integrativas por parte de la junta competente y al efecto, con base y en los límites de la relación de confianza que existe entre la asamblea y los miembros del gobierno, podrá ser el destinatario de directivas parlamentarias dirigidas a salvar obstáculos que surgieren en el ordenamiento judicial para la aplicación de la disposición constitucional sobre inmunidades.

Recibida la demanda de autorización, el presidente de la asamblea la transmite al Senado, a la "junta de las elecciones y de las inmunidades parlamentarias", en tanto que para la Cámara el órgano correspondiente tiene la denominación de "junta para las autorizaciones pedidas, según el sentido del artículo 68 de la Constitución". Compuestas por 21 miembros en la Cámara y por 23 en el Senado (artículo 19 del Reglamento para el Senado), nombrados por el presidente de la asamblea en respeto del criterio proporcional, las juntas tienen la obligación de pronunciarse sobre las demandas que se le presenten (al Senado, el artículo 135 del Reglamento prevé la exención de la obligación "sólo en el caso de que el ministro comunique que el relativo procedimiento ha cesado") instruyéndole en el respeto de la regla del contradictorio, mediante petición de aclaraciones al parlamentario interesado y, limitadamente al Senado, en el respeto también del secreto instructorio, por lo que las actas y documentos que llegan se examinan exclusivamente por los componentes de la junta y en la sede de ésta. Instruido el caso, las juntas deliberan si proponen a la asamblea la concesión o la negación, informando dentro de treinta días (son admitidas también las informaciones de minoría), salvo expresa prórroga de la misma duración, en cuya falta el presidente inserta igualmente la cuestión aun sin relación ni propuesta, en el orden del día de la asamblea. La asamblea delibera, se entiende, sin que deba considerarse la vinculación jurídica de la propuesta de la junta.

Una especie de jurisprudencia interna de la junta, elaborada al paso de las legislaturas, tiende a la sustancial extensión de la no-averiguación, en el sentido de evitar, a través del rechazo de las autorizaciones para incriminar, que entren en la esfera genérica del delito común, la imperseguibilidad del parlamentario por todas las manifestaciones, aun relevantes penalmente, hechas en su actividad política fuera de las cámaras o a través de la prensa. Tal criterio orientador es explicable en su génesis político-corporativa pero no justificable también sobre el plano de la igualdad de los ciudadanos ante la ley, y menos admisible sobre el de la recta interpretación de la prerrogativa constitucionalmente estatuida, resuelta aquí en la impunidad para una relevante esfera penal. Empeora la situación con la unívoca y constante orientación hacia la concesión de la autorización para proceder, por los denominados delitos comunes.

Fue en 1951 que la Cámara de Diputados, innovando la antigua regla por la que era competente la comisión permanente para los asuntos de la justicia, creó una junta específica. Aunque la relación Ambrosini subrayara la exigencia del nuevo órgano, sobre todo para evitar los retrasos inevitables por la gran carga de trabajo remitido a la comisión de justicia, los hechos han demostrado que esta buena intención frecuentemente se frustró. Los términos reglamentarios —que como todos los términos de derecho parlamentario son comprendidos por la praxis, simplemente como ordenadores— fueron casi constantemente violados en el pasado; a menudo, la legislatura al final se encontraba con peticiones todavía por examinar, llegadas inmediatamente después de la elección del miembro del Parlamento. La larga espera ayuda, por otra parte, a todos los grupos desde el momento que, con el tiempo, casi siempre se perfilaba la posibilidad de realizar grandes compensaciones entre las varias partes políticas, idóneas para anular las resistencias eventuales de los grupos concurrentes a la decisión de rechazo de la autorización.<sup>28</sup>

La junta específica, se ha visto, tiene la tarea de instruir la cuestión, acompañándola con una propuesta y sometiéndola luego a la deliberación del *plenum* de la asamblea. Todo el procedimiento se presta a consideraciones negativas de diferente género.

Prescindiendo del escaso respeto aportado a la *ratio* del instituto, que prohibiría a la junta un examen del mérito, además de la simple verificación de la existencia o menos de una sospecha persecutoria, es un juicio absolutamente político el que manifestará la asamblea, conforme o no a la propuesta de la junta. Es evidente cómo esta politicidad de la decisión de la asamblea (hecha sustancialmente por la mayoría parlamentaria) pueda contradecir, para la desgracia de cualquier caso, todas las argumentaciones que sostienen la conservación del instituto, al que, inclusive, la normativa reglamentaria vigente, dedica una muy escasa disciplina.

No es para creer que una aplicación equivocada de la prerrogativa se resuelva, al final, en una relevante suspensión del derecho común por la sola duración de la legislatura. La experiencia prueba que la inmunidad puede postergar sus efectos aun por dos o tres legislaturas consecutivas, inclusive con base en aquella nota interpretativa de la *prorrogatio*, a la que nos hemos referido, que se hace eficaz no sólo para el periodo que llega hasta las nuevas elecciones, sino, también, para aquel que corre desde éstas hasta la convocatoria de la nueva asamblea. La decena de días de la prórroga ulterior, tiene la consecuencia necesaria como para no permitir soluciones de continuidad en la protección del parlamentario imputado,

<sup>28</sup> En los últimos años, aun como consecuencia de la reacción por parte de la opinión pública, estos inconvenientes se han reducido en parte. En la décima legislatura, por ejemplo, fueron 361 peticiones de autorización para proceder; 251 para los diputados, 110 para los senadores. Sólo fueron concedidas 43 (menos del 12 por ciento), mientras que 191 fueron rechazadas y 41 reenviadas a la autoridad judicial emisora. No fueron examinadas 83 peticiones de autorización para proceder.

hasta que el partido lo imponga con éxito aun para las futuras legislaturas, siempre y cuando persista un comportamiento que le sea favorable de las mayorías parlamentarias que siguen, ante la renovada petición de autorización. Eso ha determinado en varios partidos la preocupación por encontrar “distritos seguros”, en la delicada compilación de las listas de los candidatos, para parlamentarios que serían seguramente elegidos, bajo la amenaza de su arresto inmediato.

Fue notorio, durante el curso de la tercera legislatura, el rechazo que dio la Cámara a la petición relativa a un grupo de diputados —lo mismo ha hecho el Senado en la sexta legislatura— involucrados en el asunto judicial conocido como “el escándalo del *Ingit*” acusados de peculado. La definición de “monstruoso” empleada para este episodio por uno de los más insignes juristas italianos, Mortati, aparece perfectamente entendible, teniendo presente que los argumentos adoptados por el relator de la junta para justificar la negativa de la autorización, se centraban sobre la afirmación que por haber indebidamente recibido los diputados del dinero, y luego depositado en las cajas de los respectivos partidos, daba lugar a evaluaciones del todo diferentes a las de peculado con el que el magistrado había basado lo acontecido y, más bien, el hecho no configuraba delito alguno.

Se podría conjeturar, llegados a este punto, sobre la existencia de algún remedio jurídico para bloquear esta conducta de las asambleas que se manifestase como *fraus constitutionis* en la aplicación equivocada a la que puede llegar el instituto citado. Se podría pensar, por ejemplo, en la instauración de un conflicto de atribuciones entre una Cámara y el orden judicial, cuando este último hubiese procedido al arresto o al procedimiento penal contra miembros del Parlamento después de haber ocurrido el rechazo del pedido de autorización o haber omitido el envío (sobre la existencia de un conflicto de atribuciones, menciona expresamente la relación al proyecto transformado en Ley del 11 de marzo de 1953, número 87, sobre el funcionamiento de la Corte constitucional), ya sea en el caso en el que una asamblea legislativa hubiese omitido proceder al examen de la petición de la autoridad judicial o la hubiese rechazada bajo consideraciones de mérito que son de la competencia exclusiva del magistrado. Todavía, en estas dos últimas hipótesis, la Corte se encontraría impedida de cualquier apreciación sobre la naturaleza política de la deliberación parlamentaria que, después de todo, no es razonada, y sólo podría o debería juzgar ilegítima la usurpación cometida por la orden judicial que procede sin la autorización constitucionalmente exigida, o bien, que procede sin apreciar el rechazo de la autorización. Al sustancial exceso de poder del Parlamento en la única hipótesis seguramente inconstitucional del uso de la prerrogativa, que es la decisión faltante sobre la petición, podría ser un remedio acomodado el de una modificación reglamentaria que confiera al “silencio” de las asambleas, vencido un término congruente, los efectos de la concesión de autori-

zación. Si se toma en cuenta la disciplina de ejecución de una prerrogativa constitucional de las cámaras, sobre sujetos externos, no se ve contra cuáles objeciones de orden constitucional podría coludir dicha norma, ella tendría, verosímilmente, el resultado de estimular a los cuerpos interesados a abandonar la praxis antigua de los comportamientos omitidos, tal vez mejor que las tímidas innovaciones producidas por la reforma de los reglamentos, que sustancialmente conserva la vieja disciplina. Relativamente, a la inercia de la junta, ello más bien la empeora, al menos en el Senado, en donde la no observancia del término (que antes confería al presidente el poder –nunca aplicado– de poner la demanda “sin más” en el orden del día “con precedencia absoluta”) ahora produce la inserción de la demanda entre los argumentos inscritos en el calendario o en el esquema de los trabajos en curso”.

LA LEY constitucional número 1 de 1989, que modifica al artículo 96 constitucional, ha cambiado recientemente la disciplina relativa a los delitos cometidos por los ministros en el ejercicio de sus funciones. Hoy, la competencia relativa ya no se confía, como en el pasado, a la corte constitucional, previa determinación de puesta en estado de acusación adoptada por el parlamento en sesión conjunta, sino a colegios judiciales específicos constituidos adjuntos al tribunal de la cabecera de cada uno de los distritos de la Corte de apelación. En caso de *notitia criminis*, las indagaciones preliminares son realizadas por el colegio competente del territorio, que dentro de los noventa días de la recepción de las actas pide, cuando considere que no subsisten los presupuestos para la archivación, la autorización para proceder contra el ministro en la Cámara a la que pertenece –si es diputado o senador– o al Senado –en el caso que los ministros investigados pertenezcan a cámaras diferentes (con el fin evidente de evitar pronunciamientos contrastantes por parte de las dos cámaras) o no sean parlamentarios. El presidente de la asamblea, recibida la petición de autorización para proceder, la transmite inmediatamente a la junta para las autorizaciones para proceder, mientras la asamblea está obligada a reunirse para la deliberación relativa dentro del término de los sucesivos sesenta días (término que, considerando las relaciones entre los dos poderes del Estado –el Legislativo y el Judicial– parecería perentorio y, como tal, consecuente para habilitar, una vez que ha transcurrido inútilmente, a la autoridad judicial para proseguir su actividad). En fin, la asamblea puede por mayoría absoluta negar la autorización cuando considere, *con evaluación que no se somete a revisión*, que el investigado “haya actuado para proteger un interés del Estado constitucionalmente relevante, o bien, para la obtención de un interés público preeminente, en el ejercicio de la función de gobierno” (artículo 9).

Los reglamentos parlamentarios se insertan en esta disciplina de rango constitucional, integrándola y especificándola. Ellos establecen que la junta para las autorizaciones para proceder, debe informar a la asamblea con una relación escrita dentro del término de treinta días de la recepción de las actas por parte del presidente de la Cámara. Este término es taxativo e improrrogable, en cuanto se liga al de 60 días establecido por el artículo 9 de la Ley constitucional número 1 de 1989 para la reunión de la asamblea por petición y, en consecuencia, está destinado a permitir a las cámaras para que se puedan pronunciar sin retraso. Se establece, siempre para este fin, que durante el curso del término sin que haya llegado la relación de la junta, el presidente de la asamblea nombra entre sus componentes a un relator autorizándolo para informar oralmente.

La junta para las autorizaciones para proceder, puede concluir su examen proponiendo a la asamblea:

- a) Restituir las actas a la autoridad judicial en el caso de que considere que no le corresponde a la cámara respectiva pronunciarse sobre la autorización para proceder (artículo 5 de la Ley constitucional número 1 de 1989);
- b) denegar la autorización, por haber actuado el ministro para tutelar un interés del Estado constitucionalmente relevante o de un interés público preeminente –tal deliberación debe ser asumida por mayoría absoluta de los diputados (artículo 9) con el fin de substraerla, al menos tendenciosamente, al dominio exclusivo de la mayoría gubernativa–,<sup>29</sup> y
- c) de proponer la concesión de la autorización. Ésta, luego, no es ni siquiera sometida a votación, dándose por descontada su aprobación, en el caso en que no sean presentadas en asamblea (por veinte diputados o uno o más presidentes de grupo de la misma consistencia numérica) propuestas diferentes.

El sistema delineado por la normativa constitucional y reglamentaria antes expresada se funda, entonces, sobre la exigencia de suprimir el foro especial para los ministros y de reafirmar la competencia general de la magistratura. La autorización parlamentaria prevista tiende a permitir a la Cámara, que es autorizada de vez en vez por la petición de autorización, no impedir arbitrariamente, la negarla, la prosecución del procedimiento judicial sino, más bien, pronunciarse sobre la subsistencia de presupuestos –haber actuado para tutelar un interés del Estado constitucionalmente relevante o para la obtención de un interés público preeminente– que excepcionalmente justifiquen la interrupción del procedimiento relati-

<sup>29</sup> Así se ha volteado al revés la norma, insertada inconstitucionalmente en el artículo 27 del Reglamento Parlamentario para los Procedimientos de Acusación, ahora abrogada, que preveía, para la deliberación relativa a la puesta en estado de acusación de un ministro por parte del Parlamento en sesión conjunta, la mayoría absoluta de los componentes, más bien que la mayoría simple, establecida en vía general por el artículo 64 constitucional.

vo. Ya que esta evaluación de las cámaras todavía se califica “injuzgable” (y este adjetivo, que afianza la naturaleza esencialmente política de esta evaluación, tendería evidentemente a impedir a la Corte constitucional cualquier actividad de control institucional, que de otra manera sería posible en caso de conflicto de atribuciones), evidencia que podría nuevamente encontrar espacio en el sistema aquella tendencia que garantiza la impunidad a los detentadores del poder político que los ciudadanos, primero con específica manifestación referendaria, y luego el legislador constituyente al recibirla, habían querido alejar definitivamente.

Contra este riesgo, que subsiste objetivamente, los únicos remedios posibles se individualan sobre el plano formal, además de una siempre hipotética intervención de la Corte constitucional, en la norma que establece la mayoría absoluta de los componentes de la Cámara para la adopción de la liberación que niega la autorización para proceder y, sobre el plano más estrictamente político, sobre la reacción de la opinión pública y sobre la consecuente activación de la responsabilidad política difusa.<sup>30</sup>

### *La dieta parlamentaria*

OTRA FUENTE constitucional relativa al estatus del parlamentario está contenida en el artículo 69. “Los miembros del parlamento reciben una dieta establecida por la ley.” Es superflua la razón histórico-política por la que el constituyente republi-

<sup>30</sup>La perplejidad sobre la efectiva idoneidad de la disciplina antes delineada para impedir la formación de nuevos comportamientos arbitrarios del poder político, para tutela de los propios componentes investigados por la magistratura, no derivan de la disciplina reglamentaria adoptada por las dos cámaras, sino por la afirmación, contenida en la ley constitucional, de la no revisión de su deliberación. El procedimiento parlamentario delinea en verdad un sistema que encuentra su fundamento intrínseco en la exigencia, esencialmente garantista, del razonamiento de la deliberación que concede o niega la autorización para proceder. En efecto, es evidente que la relación a la asamblea por parte de la junta competente será necesariamente razonada, y también serán razonadas las eventuales actas presentadas por los sujetos habilitados, que contengan conclusiones diferentes u opuestas a aquellas acogidas por la misma junta. En este sistema, el riesgo de una deliberación no razonada, y por lo tanto, tendencialmente arbitraria, puede presentarse únicamente en el caso en el que la propuesta de la junta de concesión a la autorización, una vez sometida a los votos, no lograse la mayoría y, por consecuencia, fuese rechazada. Pero esta hipótesis, de hecho ha sido rechazada por las normas reglamentarias que disponen que en el caso de concurso de peticiones de concesión o no concesión a la autorización, estas últimas se someten a los votos antes que las otras; que su rechazo automáticamente implica la concesión de la autorización y, en fin, que la falta de propuestas de no concesión, aquella favorable a la autorización ni siquiera se somete a los votos, pero se considera aprobada automáticamente.

No obstante ello, no se puede negar que un interés arbitrario pueda injerirse, tanto en una interpretación ampliamente extensiva de las categorías del interés constitucionalmente relevante o del interés público prominente, cuanto en el conjunto de las argumentaciones o de las evaluaciones que subyacen en la propuesta, presentada por cualquier persona, de no concesión de la autorización para proceder, con la consecuente configuración del vicio del exceso de poder. En efecto, en uno o en otro caso, se debe verificar si la Corte constitucional querrá verdaderamente, activada en casos de conflicto de atribuciones, ejercitar el control relativo de constitucionalidad, dado que la afirmación constitucional explícita de la *no revisión* de la relativa evaluación no se comprende a quien otros pueda ser dirigida sino precisamente a la misma Corte.

cano, volteando la norma albertina (abrogada, por otra parte, desde la reforma electoral de 1912) que prohibía cualquier retribución vinculada con el trabajo de parlamentario, trajo las consecuencias del mutado orden de la sociedad italiana, del diverso sistema de reclutamiento de una clase política ya no más censitaria y, en suma, del sustrato democrático de todo nuestro régimen, al querer garantizar el más amplio acceso a los cuerpos representativos: *pas d'indemnit , c'est le silence aux pauvres* protestaban, justamente, los democráticos franceses del siglo pasado.

La norma constitucional entendida para dar aplicación en un primer momento a la Ley número 1102, del 9 de agosto de 1948, ahora abrogada, pero que permaneció vigente hasta 1965, determinaba la dieta que le correspondía a los miembros del parlamento en 65 mil liras mensuales, así como un "reembolso de los gastos" por los días de las sesiones en que participaran. Pero el reembolso de los gastos, o diario, con base en la ley citada, era establecido discrecionalmente por las oficinas de la presidencia de la asamblea, teniendo en cuenta la residencia o no en la capital del parlamentario; para quien, sin tocar el importe de la dieta parlamentaria propiamente dicha, según si el parlamentario fuese o no residente en Roma, el reembolso fluctuó entre 325 mil y 385 mil liras mensuales, salvo las quitas por las ausencias. El tratamiento económico efectivo que resultaba era comparativamente modesto.

Los cuestionamientos que sobre el plano estrictamente jurídico fueron hechos contra esta disciplina, se basaron en la interpretación manifiestamente extensiva dada por el "diario" en la Ley de 1948. Se había preferido no cambiar la dieta propiamente dicha para evitar un procedimiento legislativo considerado impopular. Pero, así se aplicaba la reserva de ley establecida por el constituyente, produciendo una modificación tácita del artículo 69.

Después, a todo eso, se debe agregar que, con una disposición de derecho singular, motivada parcamente por la exigencia de codificar "un principio ya aceptado en la praxis", es decir una violación de ley, la Ley de 1948 había dejando exenta la dieta y el diario de cualquier tributo; es decir, no eran computados para la verificación del rédito impositivo.

Toda la materia de la indemnización parlamentaria ha sido reelaborada completamente con la Ley número 1261, del 31 de octubre de 1965, que fija el monto de las cuotas mensuales, en la medida que no superen dos veces el ingreso conjunto máximo anual bruto de los magistrados con funciones de presidente de sección de la corte de casación. A título de reembolso de los gastos de estancia en Roma, a cada uno de los miembros del Parlamento le corresponde un diario cuyo monto (tres millones mensuales) está determinado sobre la base de una presencia presunta de quince días al mes.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Este monto, todavía se reduce de L 200,000 por cada día de ausencia de las sesiones.

La dieta parlamentaria, asimilable a los ingresos del trabajo dependiente, está sujeta a impuestos en la medida de 7/10 de su monto. Tal reducción es justificable por la consideración de que una de sus cuotas está destinada a enfrentar los gastos necesarios inherentes al cargo y a las funciones, y corresponde, entonces, al principio de carácter general de la sujeción a los impuestos de los ingresos netos.

En fin, la ley establece (artículo 5) que la dieta mensual y el diario, no pueden ser embargados o empeñados; se trata de una disposición sin excepciones, porque están destinadas a garantizar el acceso al cargo parlamentario a todos los ciudadanos, independientemente de su nivel de ingresos, y asegurar su independencia económica, y al mismo tiempo el ejercicio libre de la función parlamentaria. Por estas consideraciones “no se admite renuncia o cesión de la dieta” (artículo 91 del decreto del Presidente de la República, número 361 de 1957), ni total ni parcial, por lo que aparece muy discutible, bajo el perfil constitucional, la praxis arraigada según la cual los parlamentarios en la práctica están obligados a ceder una cuota, que varía de partido a partido, al grupo parlamentario al que pertenecen. Se debe destacar, en este propósito, que desde nuestro punto de vista las disposiciones antes mencionadas, específicas del contenido normativo del artículo 69 constitucional, tienen una eficacia general y, por lo tanto, prevalecen aún sobre la relación existente entre parlamentario y partido; que la inscripción a un grupo parlamentario, jurídicamente obligatoria, no puede ser subordinada al pago de cualquier tributo, y, en fin, que para el cumplimiento de las funciones de los grupos parlamentarios se prevén contribuciones a cargo del presupuesto de cada cámara. Por lo tanto, sorprende que las mismas oficinas administrativas de las cámaras acepten aun con la autorización subrepticia de los mismos parlamentarios, y presten de esta manera, la propia colaboración a comportamientos que parecen configurar una violación del orden constitucional y Legislativo.

Los parlamentarios que sean dependientes del Estado, o de otras administraciones públicas, o también de entes e institutos de derecho público sometidos a la vigilancia del Estado, son colocados, de oficio, en expectativa por la duración del mandato parlamentario y no pueden, en el mismo periodo, conseguir promociones, excepto en el caso de ancianidad. Al momento que cese el mandato se adopta una medida de reconstrucción de la carrera para las promociones eventuales por méritos, de la que no han podido gozar. Durante el periodo de expectativa, corresponde, además, a cargo de la administración competente, la parte de la retribución excedente a los cuatro décimos de la dieta parlamentaria; disposición que también aparece como de dudosa constitucionalidad.

Además de las ayudas previstas para los parlamentarios (disponibilidad de una oficina en la Cámara a la que pertenecen, utilización gratuita de los servicios ferroviario y aéreo nacionales, facilidades en las comunicaciones telefónicas y



postales, etcétera), las oficinas de las presidencias de las dos cámaras han permitido luego, a los respectivos parlamentarios, de valerse de gastos con cargo al presupuesto de la Cámara, y mediante contrato por tiempo determinado, de los servicios de colaboradores externos (en el lenguaje periodístico, inmediatamente definidos como “cargaportafolios”).

En fin, con la Ley número 441 de 1982, ha sido introducida una normativa dirigida a asegurar la publicidad de la situación patrimonial de los titulares de los cargos de elección. A los miembros de la Cámara y del Senado se les ha impuesto la obligación de presentar a la Cámara a la que pertenecen, dentro de los tres meses de la elección, una declaración concerniente a los derechos reales sobre bienes inmuebles y sobre bienes muebles registrados, las cuotas de participación en sociedades, etcétera; la copia de la última declaración de ingresos y, en fin, una declaración de sus gastos y las obligaciones asumidas para la campaña electoral. Además, cada año, dentro de un mes contado desde el término para la presentación de la declaración de ingresos, deben presentar una copia junto a una declaración que pruebe las variaciones ocurridas respecto al año precedente en su situación patrimonial.

A cada uno de los miembros del parlamento le espera después un cheque vitalicio mensual, con prestaciones a cargo ya sea de la dieta parlamentaria o del presupuesto de la Cámara a la que pertenecen, a partir de que hayan cumplido sesenta y un años de edad. Este término, para fines de que empiece a contar para el cheque, es anticipado en tantos años cuantos sean los años del mandato parlamentario ejercitado sucesivamente a los primeros cinco.

### *La potestad reglamentaria de las cámaras*

PARA EL artículo 64 constitucional “cada Cámara adopta el propio reglamento por mayoría absoluta de sus componentes”. Antes de examinar los aspectos jurídicos de esta disposición, que representa la supernorma legitimadora de la gran parte de nuestro derecho parlamentario positivo, conviene mencionar la relevancia jurídica de la potestad reglamentaria de las cámaras y el carácter calificador para todo el régimen político-constitucional que asumen históricamente sus manifestaciones de ejercicio.

Si gran parte de la historia contemporánea, en los estados regidos por régimen parlamentario, es historia del Parlamento, se puede decir que una buena parte de la historia del Parlamento —no sólo como institución, sino, también, como lugar privilegiado del acontecer político— está comprendida e ilustrada por la historia de sus reglamentos. Ello se comprende fácilmente desde el momento que el reglamento establece las modalidades concretas del ejercicio de las funciones le-

gislativa y política de las asambleas, así como ellas históricamente se han comportado en la relación entre la mayoría y las minorías por cuanto se refiere al marco de las garantías recíprocas, y entre la mayoría y la oposición, por cuanto se refiere a sus roles, caracterizando en conjunto y en grado altísimo la fisonomía de un régimen político-constitucional.

Por lo que respecta al parlamento italiano, la correlación entre eventos políticos y acontecimientos reglamentarios está marcado particularmente. Baste aquí recordar la grave crisis del régimen alrededor de 1898, que sufrió un fuerte obstruccionismo en la Cámara para impedir la aprobación del proyecto de Ley Pelloux, restrictivo de las libertades estatutarias; ello fue de un gran peso para el reglamento de esa asamblea, sea por las tentativas para establecer normas seriamente limitadoras de la libertad de los debates —lo que determinó, por los graves tumultos sobrevenidos, el cierre de la XX Legislatura—, sea por la relevancia que tuvo en el sucesivo curso político al innovar, en los primeros años del siglo XX, el reglamento mismo, inspirándolo en los principios que existían en las asambleas políticas más evolucionadas de su tiempo. Más pruebas de la relación estrecha entre eventos políticos y acontecimientos reglamentarios son: la reforma que después de la primera guerra dio lugar a las comisiones permanentes, en ocasión y como consecuencia del nuevo rol de los grupos parlamentarios por el criterio del proporcional instaurado en las elecciones generales; las reformas que introdujo el fascismo, primero para reducir y luego para anular, completamente, las garantías puestas para la tutela de las minorías, despojando al Parlamento de cualquier autonomía con la disposición que hacía del jefe de gobierno, el árbitro del orden del día; en fin, la misma reforma reglamentaria de 1971, tanto para el registro normativo del primado político de los partidos y de los grupos parlamentarios sobre los miembros individuales de las asambleas, cuanto por las relaciones cambiadas entre mayoría y oposición y la potenciada función política de las cámaras.

En realidad, como la función judicial está manifiestamente condicionada por sus procedimientos para poder evaluar concretamente la redituabilidad social, así los procedimientos dictados por los reglamentos condicionan en sentido positivo o negativo la reditualidad política y constitucional de todas las funciones parlamentarias. No sin razón se ha destacado cómo el derecho parlamentario presenta analogías sustanciales con el derecho procesal, en cuanto a que también sus procedimientos tienden a proteger lo correcto y la funcionalidad de ese “contradictorio entre las partes” —momento esencial del proceso democrático— en el que se reduce, en cualquier fase de la vida de las asambleas, la relación dialéctica mayoría-oposiciones: “La dialéctica del proceso —observó Calamandrei— es la dialéctica del proceso parlamentario.”

Se reenvía a los trabajos citados en las bibliografías, para una historia de las numerosas reelaboraciones del derecho parlamentario escrito, desde el “reglamento provisional” de 1848 de la primera cámara subalpina. En cuanto a las normas vigentes a la víspera de la reforma de 1917, que ya se ha dicho, ellas eran el resultado para la Cámara del texto coordinado que adoptó la primera legislatura republicana en 1949, reafirmando la propia continuidad con la Cámara prefascista y oponiéndose, por lo tanto, a una innovación integral, pero, de cualquier modo, retocando, modernizando y, precisamente, coordinando en un todo ordinario las disposiciones precedentes. Se tuvieron, sucesivamente, modificaciones parciales ulteriores, pero, en la base de nuestro derecho escrito parlamentario quedó el Reglamento de 1900. Lo mismo se puede decir para el senado de la república que —aún pudiendo darse ventajosamente *ex novo* su disciplina, por no poder obviamente recurrir a aquélla del senado real— repetía con alguna variante entonces, aunque destacándola, la normativa reglamentaria de la otra rama del Parlamento.

La doctrina y la praxis ya han acordado desde hace tiempo, la respuesta a algunas preguntas que en el pasado dieron lugar a soluciones contrastantes; preguntas cuya casi conclusión pacífica, permite hoy resumirlas sin referencia a la problemática que suscitaron. Así aparece cierta la obligación —y no la mera facultad— que deriva para las cámaras del artículo 64 constitucional, sobre la expresión dirigida a cada una de ellas que “adopta el propio reglamento”; también está superada la disputa sobre la referencia del señalamiento, a “cada una de las cámaras”, entendido como órgano en su continuidad, o bien, como colegio titular *pro tempore* del órgano. La praxis y la doctrina hace tiempo (el derecho positivo desde la reforma de 1971), convergen para la imputación del poder reglamentario constitucionalmente sancionado a las cámaras como tales; es decir, a los órganos y no a la sucesión histórica de los específicos cuerpos representativos a través de las legislaturas. La dicción usada por el constituyente, parecería que impide, cuando menos no lo prevé, un sistema normativo temporal, del tipo de los *sessional orders* británicos y, en todo caso, ella no motiva un derecho parlamentario consuetudinario, ahí donde las costumbres —o secuencias de “precedentes” más o menos unívocos en el contenido— no sean reforzadoras e interpretativas (pero nunca derogatorias<sup>32</sup>) de las disposiciones reglamentarias, con mayor razón cuando estas últimas se apoyan directamente en fuentes constitucionales.

<sup>32</sup>Una tentativa ingeniosa de reconstrucción (del Rescigno) que ha concluido por la juridicidad de las normas de derecho parlamentario, borra como no jurídicas las decisiones y las “reglas de hecho” de la asamblea, contrarias a las reglas del derecho parlamentario vigente (parecería tratarse de decisiones de especie), recabando de ello que la “característica tal vez esencial del derecho parlamentario” es que “se trata de un derecho disponible por parte de aquellos a los que se dirige, porque está hecho para su interés”, quiere decir, creado o derogado según manda la oportunidad política. La afirmación es, probablemente, fruto de una equivocación. En efecto, o la decisión de la asamblea se refiere a una hipótesis no disciplinada por el reglamento, y entonces —siempre

Cualquiera que sea la naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios, es cuestión que ha interesado ampliamente a la doctrina alemana, francesa e italiana. No tanto a la anglosajona, por un lado, por la peculiaridad de la situación jurídica de las cámaras y, por otro, sobre todo, por el proceso de formación histórica de los *standig orders*, como codificación, relativamente tardía de un *corpus* de decisiones jurisprudenciales consolidadas a través de los *cases*, que han entrañado a tal problema.

Del resto, aun para la ciencia jurídica italiana, la adopción de una constitución rígida garantizada y las precisas normas contenidas en ella sobre los reglamentos parlamentarios, han reducido mucho, al menos en los términos tradicionales cambiantes de la ciencia alemana, la importancia de la disputa sobre el fundamento jurídico de la potestad reglamentaria de las cámaras. Baste recordar aquí, reenviando a las bibliografías por la enorme literatura que se ha formado al propósito, que según algunos, ella debe reconocerse en una delegación contenida en la constitución (Kelsen, Ranalletti), según otros, en la autonomía especial de las asambleas legislativas (Laband, Romano) mientras ella cambia, y según otros todavía, en relación con las diferentes categorías de normas reglamentarias tomadas en consideración (aun Romano, Martínez).

Lo que se debe considerar en firme es que la fuente constitucional, en el orden vigente, norma expresamente esta manifestación particular de autonomía soberana relativa a la autoorganización de las asambleas y, aun cuando la potestad en cuestión encuentra con frecuencia su límite en la misma constitución, la que en más de un caso dicta normas que son consideradas de derecho parlamentario en sentido sustancial, pero que naturalmente se coloca —por su posición en la jerarquía de las fuentes— como supraordenador respecto al derecho parlamentario contenido en las fuentes subordinadas de los reglamentos de las cámaras (y entonces, se sabe, de la legislación ordinaria), en las que las últimas no podrán, por lo tanto, modificar válidamente a las primeras y, más bien, en ellas se deberán inspirar las propias

---

que no lesione los derechos garantizados de las minorías— ésa vale legítimamente por lo que es: una deliberación de mayoría en materia procedimental, idónea o no para “hacer precedente” pero, en todo caso, sin la pretensión de oponerse como norma. O bien la decisión de la asamblea pretendería derogar al derecho parlamentario escrito, pero entonces sería una violación del reglamento; así que se estaría en presencia de un ilícito y de un derecho disponible por parte de los interesados, del mismo modo que la violación por parte de la Corte constitucional de normas del propio ordenamiento interno no probaría la “disponibilidad” de ese derecho por parte de los jueces constitucionales, sino, evidenciaría únicamente un ilícito cometido por ellos. Sin embargo, debe aclararse —y verosímilmente de aquí nace la equivocación— que la decisión sobre la aplicación de las normas reglamentarias no puede nunca reenviarse a la asamblea y que nuestro derecho parlamentario escrito no admite derogaciones (aunque sí puede sufrir violaciones). En cuanto a las cuestiones de interpretación del reglamento, es sabido que es competente para el parecer —de dar, sin embargo, al presidente de la asamblea, a quien sólo compete el decidir— la junta del reglamento.

normas aplicativas; así, por ejemplo, para el procedimiento de formación de la ley, pero, también para las modalidades especiales de la confianza y de la desconfianza, para la evaluación de las mayorías, los límites de poder de las comisiones parlamentarias de investigación, etcétera.

La situación ahora descrita es tal como para hacer notar por una doctrina autorizada, a propósito de estas fuentes o actos-fuentes como se quiera decir, que “de reglamentos, éstos sólo tienen el nombre” (Crisafulli), debiéndose considerar ya como aceptada generalmente la opinión científica promovida por los estudiosos del derecho parlamentario, para quienes las disposiciones de los artículos 64 y 72 constitucionales instituyen una reserva, con base en la cual los reglamentos parlamentarios están dotados de una esfera material de competencia exclusiva, y constituyen fuentes de derecho objetivo; así que deben quedar sustraídas al imperio de la ley ordinaria los objetivos disciplinados por aquellas fuentes (Galeotti). Cuando la incongruencia de un planteamiento que intentase la colocación de los reglamentos en la escala jerárquica de las fuentes entendidas por así decirlo, verticalmente, haría que no existiese alguna relación jerárquica entre el reglamento parlamentario y ley formal, sino, únicamente, separación de competencia constitucionalmente garantizada. Ni tampoco se debe que el argumento pueda valer solamente en referencia a la formación de la ley según el procedimiento fijado constitucionalmente, ya que queda, obviamente, como no derogada por el reglamento parlamentario; lo mismo sucedería también por la misma razón, con una ley ordinaria que quisiese alcanzar tal finalidad. Más bien, se dirá, que por la usurpación de la reserva del reglamento aplicada mediante ley ordinaria se quiere darle la vuelta y, entonces, violar las modalidades procedimentales fijadas en la constitución. Cuando esto suceda será posible y relativamente fácil la invalidación del acto legislativo viciado a través de su impugnación ante la Corte; pero, no por esto, las violaciones constitucionales perpetradas mediante modificaciones al reglamento dispuestas por la ley, cesarán de ser tales aunque la materia no contemple el procedimiento formativo de la producción legislativa. La reserva de competencia, aplicada en favor de la potestad reglamentaria de las cámaras cubre todos los *interna corporis acta* regulados por el reglamento en los límites de la materia indicados por la constitución (así que no sería indebida la expresión “materia parlamentaria” en sentido técnico, en analogía a la “materia constitucional” a la que se refiere el artículo 72 constitucional), con la consecuencia de que se considerará inconstitucional, también, la eventual ley ordinaria que contenga normas sobre la expresión de la confianza, el cómputo de la mayoría, las modalidades de la votación, etcétera.

En tal perspectiva, pierde significado hablar de superioridad de la ley sobre el reglamento parlamentario (y, se entiende, también, viceversa). Si en efecto, para

simplificar, la constitución no quiere la ley sino la moción razonada (*rectius*, las mociones razonadas) de las dos cámaras para la expresión de la confianza al gobierno, no por esto se dirá que, en tal relación, el acto camaral “vale más”, o bien, “tiene mayor fuerza jurídica” que la ley; simplemente se dirá que se quiere, para tal relación, un *beschlussvorbehalte*, una expresa reserva constitucional de deliberación parlamentaria. Es consecuente con la argumentación hecha desde aquí la afirmación que, ante leyes formales que disciplinan en cualquier modo en sus normas la materia reservada al reglamento parlamentario, las cámaras o una sola de ellas tendrían en todo caso el poder de dictar normas reguladoras derogativas, las que serían dotadas de sustancial eficacia abrogatoria sobre las primeras y se impondrían siempre, inmediatamente, como ejecutorias para los órganos y los sujetos de derecho parlamentario.

Todo eso evoca *naturaliter* el tema, muy controvertido, de la revisión y, antes todavía, del conocimiento de los reglamentos parlamentarios por parte de la Corte constitucional. Como se sabe, en el estado actual al que ha llegado la jurisprudencia de la Corte, está excluido un juicio de legitimidad constitucional, tanto si se quisiese impugnar al reglamento parlamentario, haciéndolo el objeto directo de la revisión porque contiene normas constitucionales, como si, por el contrario, se quisiese asumir el reglamento parlamentario como “parámetro” de constitucionalidad reflejada, o de segundo grado, frente a una ley aprobada equivocadamente por las normas de aquello en lo que no son directamente ejecutivas, sino, más bien, repetitivas de las disposiciones constitucionales sobre el procedimiento legislativo. La jurisprudencia constitucional en la materia elaborada hasta hoy está detenida; por lo que se refiere a la primera hipótesis, la de negar la naturaleza de *ley o de acto que tiene fuerza, o valor de ley*, a los reglamentos de las cámaras y, obviamente, a sus disposiciones específicas. No ha manifestado tendencias evolutivas, por lo que se refiere a la segunda hipótesis, hacia la aceptación de parámetros de constitucionalidad reflejada, o secundaria, como podrían ser los reglamentos en cuestión, aunque al respecto pudieran presentar variaciones al clásico silogismo que encierra el mecanismo de legitimidad constitucional, introducidas con tal propósito por los decretos legislativos delegados en relación con las respectivas leyes de delegación. Un paralelismo cualquiera, aun en la diversidad, entre las dos subespecies normativas de referencia, o “parametrales”, son aceptadas ya en la doctrina (Modugno) como tentativas apreciables para la asunción de los reglamentos parlamentarios con valor de parámetro, por decirlo así, mediato de constitucionalidad.

También respecto a la jurisprudencia actual todavía el reglamento parlamentario, al menos en una parte, es “influido” por reflejo por el órgano de justicia constitucional, hasta el punto de considerarlo, seguramente aunque indirectamente, sancionable para esa parte, con motivo de su eventual ilegitimidad constitucional. En

efecto, se recordará que la corte, en su conocida sentencia número 9 de 1959, ha afirmado su propia competencia para conocer de la correspondencia constitucional de cada fase del procedimiento de formación de la ley, según los momentos necesarios y obligatorios fijados por la constitución misma vale decir, en la medida en la que sea la constitución, precisamente, la que determine la regulación. Se deduce que, ahí en donde una praxis camaral alterase el procedimiento mismo, en modo diferente al de la constitución, y el juez de la legitimidad de las normas evaluará que de ahí se derivan consecuencias concretas sobre el acto legislativo, el acto mismo sería declarado ilegítimo constitucionalmente. Entonces, de la sentencia resultará indirectamente caducada también la praxis contraria a la constitución. Creemos que el mismo planteamiento puede hacerse para los reglamentos parlamentarios, es decir, en el sentido que, en donde una norma de ellos contradijera la disciplina constitucional del procedimiento de formación de la ley, la corte, aun cuando no tuviera algún poder directo para declarar ineficaces las normas reglamentarias de las cámaras, llegaría al mismo resultado inducido, es decir, a inducir a una o ambas cámaras para modificar la disposición reglamentaria anticonstitucional. En efecto, es evidente que una ley caducada por la Corte, en razón de un vicio creado con base en la fuerza del reglamento parlamentario, advertiría al parlamento (o a la específica Cámara interesada) que la Corte evaluaría como inconstitucionales a todas las leyes que siguieran ese procedimiento, y que le llegaran, se entiende, debidamente impugnadas a través del rito procesal previsto.<sup>33</sup>

El reglamento parlamentario podría, por otra parte, llegar a ser conocido por la corte, sin perjuicio de los *interna corporis*, no a través del juicio de legitimidad constitucional, sino, en razón de conflicto de atribuciones. En tal sentido, el juicio trataría sobre el reglamento parlamentario por la invasión de la propia esfera constitucional de competencia, y que otro poder del Estado, reclamará con motivo de una disposición reglamentaria. Hipótesis que se proponen: el Presidente de la República, por una norma interna, eventualmente por el Reglamento de la Junta de las Elecciones, y que pareciera que lesionase su facultad contenida en el *ex* artículo 59 constitucional, segundo párrafo, por la verificación que quisiese introducir sobre los “altísimos méritos” de los senadores asignados; el gobierno, por una norma interna que impidiera a sus miembros el derecho, contenido en el *ex* artículo 64 constitucional, último párrafo, de “ser escuchados cada vez que lo pidan”, o bien, por otra, que obligara a los ministros a atemperar directivas políticas emitidas

<sup>33</sup>La hipótesis no es tan escolástica como podría parecer; si es cierto que de la preocupación por un acontecimiento tal se encargaran las presidencias de asamblea (como documenta, Traversa) apresurándose, después de la citada sentencia constitucional, a volver a poner a votación los artículos uno por uno y luego el texto para la aprobación final cuando contenga modificaciones sustanciales la coordinación (instituto del que se tratará más ampliamente, adelante).

durante el curso de investigaciones de conocimiento de las comisiones parlamentarias; en fin, el poder judicial, por una norma interna que introdujera una revisión de mérito entre las funciones de la junta para las autorizaciones.

En perspectiva, la jurisprudencia constitucional, considerados los presupuestos en los que se ha basado, parecía destinada a inclinarse hacia la revisión de los reglamentos parlamentarios aun en caso de juicio de legitimidad constitucional, sea por la posición de ellos en la denominada jerarquía de las fuentes, como cuerpos normativos inmediatamente ejecutivos de la constitución, sea por su sustancial “fuerza de ley” frente a los sujetos a los que se imponen y cuyos derechos constitucionales políticos son disciplinados en el ejercicio (hipótesis comprendidas) por las normas que ellos contienen. La translación prejudicial renuente a la revisión de la que se habla —que deriva de la lógica del “clásico” sistema parlamentario, que se apoya únicamente sobre tres órganos “soberanos”: jefe del Estado-gobierno-Parlamento— no encuentra otra justificación en un régimen racionalizado con constitución rígida garantizada, en donde la integración del órgano también “soberano”, de justicia constitucional, no debería a largo plazo exceder las implicaciones lógicas y jurídicas de su razón de ser, también a la esfera de producción normativa considerada. El ejemplo de la vigente constitución francesa, que somete a los reglamentos de las asambleas a la revisión directa preventiva de constitucionalidad, no se atiene, por ese aspecto —no parece— a las peculiaridades de ese sistema de gobierno en su claro debilitamiento del Parlamento, aunque con la tendencia a la extensión del principio de la legalidad y, por lo tanto, de la “justicialidad”, para todos los sectores de la actividad pública.<sup>34</sup>

Es necesario señalar una violación sensible de la constitución, en el tema de la adopción de reglamentos parlamentarios, consumada desde la entrada en vigencia de la Carta Republicana, hasta la reforma de 1971. En efecto, mientras que el

<sup>34</sup>Y, en efecto, en un primer tiempo se había considerado que la Corte constitucional fuese orientada en el sentido de acoger la reconstrucción prevaleciente efectuada por la doctrina, reconocida en modo implícito la naturaleza de acto que tiene fuerza de ley, para los reglamentos parlamentarios. Con la sentencia número 148 de 1975, en efecto, la Corte había rechazado por la manifiesta falta de fundamento (y, en consecuencia reconociéndola admisible y evaluándola en el mérito) una excepción de legitimidad constitucional hecha frente a una norma reglamentaria. Sin embargo, esta interpretación, inacatable bajo el perfil formal, antes es implícitamente contradicha por la sentencia número 78 de 1984, en donde la Corte se abstiene de intervenir sobre la clásica cuestión del modo diverso de computar las abstenciones en la Cámara y en el Senado (sobre el cual véase cita, en el siguiente párrafo), y rechazada sucesivamente en manera expresa con la sentencia número 154 de 1985, que declara inadmisibile la cuestión de la legitimidad presentada frente a los artículos 12 del Reglamento de la Cámara y 12 del Reglamento del Senado (relativos a la llamada jurisdicción doméstica) afirmando la no sujeción de los reglamentos parlamentarios al control de la Corte, según el sentido del artículo 134 constitucional. La referencia en esta norma a los “actos que tienen fuerza de ley” no puede representarse en sentido extensivo, es decir, recomprendiendo en ellos también a los reglamentos parlamentarios, a menos que no se quiera negar —solución que la Corte excluye decididamente, reclamando la precedente sentencia número 78 de 1974 —que “la reserva constitucional de competencia reglamentaria entra dentro las garantías dispuestas por la constitución para asegurar la independencia del órgano soberano de cualquier poder”.



Senado de la República, al darse *ex novo*, en 1948, su propio reglamento, lo aprobaba con mayoría absoluta de sus miembros, conforme al artículo 64, primer párrafo, e insertaba en el artículo 7 la obligación del mismo quórum para cualquier modificación, la Cámara, en el acto de adecuar al nuevo derecho constitucional el antiguo *corpus* variadamente actualizado, dio por hecha la adopción en los términos del artículo 64 constitucional. Eso que tal vez no hubiese sido suficiente para reconocer una modificación tácita en sentido técnico, si en la sesión del 24 de marzo de 1950 la Cámara no hubiese establecido (artículo 15 del Reglamento de la Cámara, viejo texto) que las modificaciones y agregados hubieren sido adoptadas por mayoría absoluta de los componentes “cuando, antes del inicio de la discusión, lo pidan el presidente de un grupo parlamentario o diez diputados”.

Sobre tal limitación inconstitucional, hoy desaparecida, desde 1959 se había observado que (en nuestra obra *modificaciones tácitas a través del derecho parlamentario* si bien es cierto que tal disposición dejaba salvo los derechos de las minorías, no era menos verdad que representaba una notable y grave disminución respecto al precepto constitucional, por introducir un principio extraño a ése, es decir, la presunción de unanimidad cuando no se pide la mayoría calificada. Se debe agregar que la distinción asume un relieve político que no puede pasar desapercibido; en efecto sucede que mientras la transposición del señalamiento constitucional representa una garantía objetiva, eficaz aun hacia terceros (por ejemplo, el cuerpo electoral, que tiene un interés evidente en la certeza del derecho y también al interior de las asambleas, no sólo en lo político por cuanto se refiere al comportamiento de los representantes, sino, también, en lo constitucional por la legalidad de las deliberaciones), la traducción que se había hecho por parte de la Cámara relativizaba en sentido subjetivo la garantía misma, haciendo de un poder-deber de la asamblea una facultad remitida, en la práctica, a la evaluación de la oposición. Se comprende fácilmente —y aquí está el significado político-jurídico del régimen de alteración constitucional conducida a través de tal modificación tácita— que las circunstancias contingentes de naturaleza exclusivamente política pueden inducir muy bien la oposición a acceder, en los casos específicos, a la ilegítima de la mayoría. Se dirá que lo mismo puede ocurrir según el procedimiento taxativamente prescrito por el artículo 64 constitucional, pero es conveniente señalar que en la actividad parlamentaria es muy grande la diferencia política para un grupo entre actuar en un cierto sentido y no actuar, entre una manifestación expresa de voluntad y un comportamiento omisible.

A propósito siempre del poder reglamentario de las cámaras, se recordará que la relación tradicional en la jerarquía de las fuentes entre ley constitucional, ley ordinaria y reglamento, no es tal como para poderse aplicar al derecho parlamentario escrito. Ya se ha visto que si existe una subordinación de los reglamentos

parlamentarios a la constitución (y éste es, más bien, el principio orientador sobre el que se hace palanca, todas las veces que surgiese el contraste entre norma parlamentaria y norma constitucional, rechazando como indebido cualquier argumento en contrario derivado de la concepción asambleísta, incompatible con un esquema de constitución rígida garantizada) nuestro régimen no permite poner la ley ordinaria como superior al reglamento parlamentario y, en consecuencia, como fuente que pueda válidamente derogarla. Únicamente las normas de la constitución (y las otras normas aprobadas con el procedimiento de revisión constitucional) pueden prevalecer sobre la potestad normativa interna de las cámaras, atribuida a ellas por la misma constitución. De ello deriva que no sería posible, en nuestro sistema, proceder por ley formal a la adopción de reglamentos parlamentarios, ni proceder con ley formal para la modificación de los mismos.

Ha sido señalado ya, que son numerosos los casos en los que se asiste a una intervención integrada entre las leyes ordinarias y el reglamento parlamentario: por leyes electorales, que inciden sobre procedimientos parlamentarios de verificación de las elecciones, en las situaciones de inelegibilidad y de incompatibilidad; por la Ley (número 14 de 1978) que confía a las cámaras el control sobre nóminas en los entes públicos; por aquéllas relativas a la formación del presupuesto y de ley financiera (leyes número 368 de 1978 y número 362 de 1988), sobre las cuales se ha modelado la relativa normatividad reglamentaria; por las leyes sobre la presidencia del consejo (número 400 de 1988), en la parte en la que disciplina el poder de decretación de urgencia del gobierno y la evaluación de las consecuencias financieras de los decretos-ley y de los decretos legislativos, etcétera. Ha sido señalado, entonces (por Manzella) que entre ley formal y reglamento parlamentario se desarrolla una relación de sustancial cooperación e integración; la primera se encuentra a menudo en la propia justificación de las exigencias para ampliar la esfera de competencia de las cámaras constitucionalmente definida; de especificar y disciplinar atribuciones parlamentarias de relevancia externa, como por ejemplo, la naturaleza de los vínculos con sujetos extraños (que se produce normalmente en las comisiones de integración); así como de reconciliar los procedimientos parlamentarios y los procedimientos externos (judiciales, administrativos), etcétera. De todo eso no se ha sacado la conclusión de que la relación entre ley formal y reglamento parlamentario se está caracterizando cada vez más por el abandono del principio de la separación de las competencias, substituido por aquél de la cooperación entre las dos fuentes. A esta tesis se debe objetar, todavía, que la innegable relación de complementariedad y, por lo tanto, de colaboración entre las dos fuentes no puede avanzar hasta el punto de invadir la esfera de competencia de la potestad reglamentaria de las cámaras y lesionar, por consecuencia, la norma constitucional que la garantiza.

No obstante eso, no se puede descuidar, en vía de hecho, la identidad sustancial de los sujetos que elaboran las respectivas normativas; las dos cámaras y las fuerzas políticas en ellas representadas, por lo que puede suceder que, por cálculo deliberado o por simple desatención, la ley invada la esfera de competencia reservada al reglamento parlamentario, sin que sea posible con frecuencia sustituir la normativa que lesiona la autonomía de las cámaras por la dificultad, ya sea de activar tempestativamente los procedimientos necesarios, o por las oposiciones, para lograr la mayoría absoluta exigida constitucionalmente (y es superfluo llamar la atención sobre la alteración así producida al sistema constitucional, una normativa sustancialmente reglamentaria, que entre en vigencia sin el obligado quórum constitucional, que acaba a su vez por incrementar las lesiones, haciendo más difícil su modificación con la fuente reglamentaria formalmente predisuelta a eso).

En caso de conflicto entre una disposición de ley y el reglamento de las cámaras o el conjunto de las costumbres y convenciones vigentes en su interior, estos últimos deben necesario prevalecer: Al presidente de asamblea, en particular, le espera la tarea, por un lado, de intervenir sobre el *iter* legislativo para que no sean aprobadas las normas que invaden la esfera de autonomía propia del reglamento parlamentario, y una vez que esta última se produjera desgraciadamente de hacer prevalecer de cualquier manera, en el ejercicio de sus funciones, la normativa interna.

*Validez de las sesiones y de las deliberaciones:  
las prescripciones constitucionales sobre  
“número legal” y los “quórum de mayoría”*

EL TERCER párrafo del artículo 64 constitucional dispone: “Las deliberaciones de cada cámara no son válidas si no está presente la mayoría de sus componentes, y si no se adoptan por mayoría de los presentes, salvo que la constitución prescriba una mayoría especial.” Con ello, en el mismo artículo con el que se constitucionaliza la autonomía reglamentaria de las cámaras y que, por lo tanto, no es impropio considerarlo como la supernorma del derecho parlamentario positivo, la Carta Republicana introduce contextualmente –no por acaso ni sin consecuencias– la disciplina constitucionalmente necesaria para la validez de las sesiones y de las deliberaciones parlamentarias: obligaciones estatutarias que deberían obedecer las cámaras para la elaboración misma de los reglamentos por adoptar –para las cuales, relativamente a la validez de las *sesiones* y de las *deliberaciones* a las que se vinculan efectos jurídicos, el tercer párrafo surge por eso tanto como límite constitucionalmente inderogable así como “norma programática”– y que se considera al mismo tiempo como prescripción inmediata y directamente preceptiva cada

vez que las cámaras entiendan válidamente reunirse con el fin de generar actos deliberativos, cualquiera que sea el tipo de deliberación que se adopte.

La interpretación de la disposición no es muy clara de por sí, su contrastada aplicación en la praxis de las asambleas, la viscosidad de una tradición camaral equivocada por la propuesta prescriptiva, en fin, la divergencia entre las dos ramas del parlamento en la “lectura” de ella, hacen de la materia uno de los aspectos más problemáticos en cuanto a doctrina y más perfectible en la efectividad de la vida parlamentaria, Si se consideran aquí los momentos y las cuestiones constitucionalmente relevantes, es decir, aquéllos implicados directamente por el artículo 64, mientras se reenvía para las modalidades aplicativas a la parte que ilustra la normativa reglamentaria sobre la votación.

Ante todo, es necesario anticipar que el lenguaje parlamentario no siempre distingue con diferentes signos lingüísticos los dos diversos institutos disciplinados por el tercer párrafo del artículo 64. Mientras que la expresión “número legal” no se presta a malentendidos semánticos, por tender siempre a individuar el número de los miembros de un colegio legalmente necesario para la validez de la sesión (la jerga: la Cámara es, o bien, no es, *en número*), la expresión quórum, aún entendida normalmente como quórum de mayoría, o como dicen otros, como “número legal de votación”, entonces se emplea indiferentemente en dos sentidos, es decir, también como “quórum de sesión”, o sea, número legal en sentido propio técnico.<sup>35</sup> Conviene advertir, para claridad terminológica, que en el texto las dos expresiones siempre serán empleadas de manera distinta, con el fin de no confundir a los diferentes institutos de derecho parlamentario (que pertenecen, por lo demás, a la nomenclatura de todos los colegios, de derecho público como derecho privado), por designar con las expresiones, respectivamente, de “número legal” y “quórum de mayoría”. El primer instituto, el número legal, es aquél previsto por la primer norma contenida en el tercer párrafo del artículo 64: “Las obligaciones de cada cámara y del Parlamento en sesión conjunta, no son válidas si no está presente la mayoría de sus componentes”, es decir, si no está presente, al menos, la mitad más uno de los miembros que tienen derecho. El segundo instituto, el quórum, está previsto por la segunda norma contenida en el mismo párrafo del mismo artículo: “...y si no son adoptadas por mayoría de los presentes...”. Es claro que existe concatenación entre las dos disposiciones normativas, en el sentido de que una deliberación de la asamblea (y se verá, de algunos órganos internos) no será nunca válidamente expresada, cualquiera que sea la mayoría que la adopta, si no hubo

<sup>35</sup>Tal fue, del resto, la situación al origen, cuando la expresión “en número legal” tradujo, precisamente, aquella de quórum que parece fue la fórmula medieval inglesa con la que se procedía el nombramiento de ciertos jueces, cuya intervención era necesaria para la validez de los procedimientos: quórum *aliquem vestrum A, B, C, unum usse volumus*.

validez constitucional de la asamblea (o de aquellos órganos internos) al momento del voto, así que el requisito para la validez del acto deliberado es el número legal, mientras que el acto mismo, producirá el efecto jurídico de la aprobación cuando haya sido adoptado (es decir, votado) por el prescrito quórum de mayoría.

Nuestro número legal es muy alto (por ejemplo, en los comunes es de 40 miembros y de apenas 3 en la cámara de los lores) y cualquiera que fueren las razones que se dieron para su introducción (es decir, alrededor de 1868, en régimen electoral uninominalista y con fuerzas políticas presentes, en número relativamente escaso), hoy eso responde innegablemente a ciertas exigencias connaturales al orden político italiano. De hecho, el criterio proporcionalista de la representación y el multipartidismo vinculado, con la presencia en el Parlamento de fuerzas políticas que constituyen las oposiciones no siempre homogéneas al sistema, hacen que sea necesario salvaguardar la funcionalidad legislativa y política de la asamblea contra golpes de la minoría, tales como para poder anular, en la sorpresa de las deliberaciones y al improviso propuestas en el momento oportuno, la relación de las fuerzas así como la ha configurado el electorado con el voto. No es cierto, en el contexto político italiano, que puede provenir el ejemplo anglosajón del “empate” (*paring*) para el cual, las reglas correctas (y en Estados Unidos de América, de derecho escrito) imponen a las dos formaciones contrarias el no aprovecharse de las ausencias de los adversarios, mediante acuerdos de caballeros entre los responsables de grupo. Así se explica, por la peculiaridad de nuestra vida parlamentaria, aun en el tiempo del sufragio uninominal, el sabio rechazo a la propuesta Crispi de 1864 tendente a reducir el número legal a 1/5 de los componentes. Pero por la imposibilidad de tener siempre, efectivamente presente, el alto número de miembros exigido, en todos los parlamentos (también en aquéllos en donde el número legal es bajo, o directamente simbólico) se ha introducido, para asegurar la funcionalidad de las asambleas, una presunción de existencia del número legal, la que, unida a la posibilidad de demandar la verificación, responde egregiamente a las diversas necesidades parlamentarias.

Tradicionalmente, aun para la verificación, se restan del número legal teórico las curules (y escaños) que eventualmente se encuentren vacíos, así como los ausentes por licencia o por comisión<sup>36</sup> (pero —en el senado— no más de 1/10 de los miembros): lo que no parece contrastar con el precepto constitucional, pareciendo razonable que eso deba interpretarse en el sentido de exigir la presencia de la mitad

<sup>36</sup>El Reglamento de la Cámara (artículo 46) da por computados y presentes, para los fines del número legal, aun a los diputados miembros del gobierno que tienen compromisos por motivos de su cargo, fuera de la sede de la Cámara. Teniendo en cuenta el alto número de los diputados que, ministros o subsecretarios, son considerados al respecto como miembros del gobierno, despierta perplejidad tal disposición, innovadora del texto reglamentario precedente. En cambio, al Senado (artículo 108) los ministros ausentes por motivos de su cargo, no son computados para fijar el número legal. El instituto de la licencia ha desaparecido en la Cámara.

más uno de todos aquellos que se encuentran realmente en grado de estar presentes en la sesión. Debe considerarse, luego, y siempre para la validez de la sesión, que la constitución exige el número legal para las “deliberaciones”: de lo que se deduce que eso no está demandado —y entonces, no puede seguir la verificación— cuando no se da lugar a deliberaciones; es decir, para sesiones cuyo orden del día sea relativo a comunicaciones del gobierno que se deben escuchar, para relaciones que se deben conocer, para mensajes presidenciales que se deben leer y, en una palabra, para todo eso que no implique un procedimiento de evaluación/deliberación.

Sin embargo, llegados a este punto, se deben mencionar las objeciones que han sido hechas a la interpretación del término “componentes”, sobre la resta que hemos aludido. Todavía quedaron aquellas objeciones minoritarias en doctrina y no escuchadas para los fines de derecho positivo aun en cuanto a la reforma, por lo que se debe considerar correcta la interpretación que se aplica a los componentes a la asamblea “real” y no ya a aquella “legal”, no reconociéndose alguna modificación tácita a la constitución, así en la praxis como en las normas reglamentarias que dejan a salvo la resta en cuestión; en efecto, ella no incide sobre los principios y los mecanismos fundamentales de garantía, ni sobre la supraordenada articulación de las fuerzas políticas institucionales en el Parlamento.

En cambio, más conflictiva emerge la cuestión surgida en la referencia de la disposición constitucional sobre el número legal (y, mediante, también aquello sobre el quórum) en las diversas manifestaciones de las actividades de las cámaras, aun teniendo en cuenta que la constitución ha innovado considerablemente la situación, respecto al estatuto albertino, eliminando la distinción que hacía entre “legalidad” y “validez” (“las sesiones y las deliberaciones de las cámaras —eso prescribía en el artículo 53— no son legales ni válidas, si la mayoría absoluta de sus miembros no está presente”) y, por lo tanto, reconociendo la “legalidad” (*rectius*, la legitimidad) de sesiones, también de comisión, no apoyadas por el requisito del número legal: obviamente, sin embargo, con la condición de que en ellas no se pretenda emitir válidamente deliberaciones, como ya se ha visto. Así para aquellas sesiones resulta notablemente atenuado el límite del precepto constitucional y, en cambio, correlativamente exaltada la autonomía reglamentaria de las cámaras.<sup>37</sup> Incidentalmente, debe notarse, a propósito de la *vexata quaestio* sobre la extensión de los *interna corporis*, que el argumento pone en evidencia cómo esferas relevantes que quieran incluirlos, encuentran en la constitución conspicuas limitaciones, no sólo para la disciplina constitucional del procedimiento legislati-

<sup>37</sup>Las cuales, en efecto, se valen por ejemplo, dictando normas sobre el número legal para las comisiones en sede referente y en otras sedes. Oportunamente, el artículo 30 del Reglamento del Senado exige el número legal tanto para la validez de las sesiones como para las de las deliberaciones, obligando a verificarla al presidente de la comisión al inicio de cada sesión.

vo (*ex artículo 72*) sino, también, para actos de cualquier modo deliberativos por la disciplina del artículo 64. Las dos disciplinas están vinculadas entre sí como en el caso de deliberaciones con contenido legislativo, para los fines de la revisión por parte de la corte constitucional.

Más delicada, bajo criterio exegético, y cargada de consecuencias prácticas de marcada politicidad, es la disputa, sólo aparentemente semántica, sobre la imputabilidad del término “deliberaciones” en referencia a la vasta clase de los actos parlamentarios. La interpretación dada por parte de las cámaras es en el sentido de excluir que ello pueda ser referido a los procedimientos parlamentarios de elección, que por lo tanto no pueden ni podrían estar sometidos a la prescripción constitucional, argumentando sobre la distinción entre procedimientos deliberativos y procedimientos de elección, aunque se concreten, o mejor, se concluyan ambos en la única norma posible de manifestación de voluntad parlamentaria, que es siempre el acto de la votación. La consecuencia de tal distinción, es que si los procedimientos deliberativos (vale decir, las deliberaciones entendidas en el sentido restringido) están sujetas a la disciplina constitucional del *ex artículo 64* (y a aquella de la fuente reglamentaria subordinada que les fija las modalidades aplicativas sin facultad de derogarlas), los procedimientos de elección, vale decir los nombramientos parlamentarios que se manifiestan mediante votaciones, están sujetos a la disciplina constitucional sólo por la obligación del *ex artículo 63*, que impone a cada una de las cámaras elegir al presidente y a los integrantes de la oficina de la presidencia, mientras que para todo el resto se ajustan a la fuente reglamentaria (y, cuando es el caso, a la ley formal que eventualmente los prevea en determinadas subespecies relativas a la constitución de órganos externos al Parlamento). El voto limitado para la elección de los órganos directivos de las cámaras, por ejemplo, tiene una disciplina diferente a la prevista por el artículo 64 constitucional; lo mismo para la elección de los cargos en las instituciones supranacionales, como para aquella de los jueces constitucionales, de los integrantes del consejo superior de la legislatura, etcétera.

Los argumentos en favor de la distinción-disociación efectuada entre votaciones-deliberaciones y votaciones-elecciones no son los mismos que se emplean por parte de la doctrina para justificar la derogación del artículo 64, con referencia a las normas de ley o de reglamento que fijan quórum diferente, todos superiores a la “mayoría de los presentes”, exigida por él. En efecto, esta doctrina no parte de la distinción entre los actos parlamentarios citados, sino, de la observación que el dictado constitucional representaría para las deliberaciones entendidas ampliamente; es decir, para cada procedimiento que se concluye con votación, sería necesario indicar cuál es el límite mínimo bajo el cual no es posible descender (la mayoría de los presentes) y no, como es interpretado generalmente, con la indicación del lí-

mite máximo más allá del cual sería ilegítimo disponer, debido a la ilegitimidad de los quórum calificados no expresados en la constitución o en las leyes constitucionales. (Sin embargo, a este propósito, Mortati, ha hecho notar con mucha autoridad, que la fijación del quórum por abajo de mayoría simple se traduce prácticamente en la adopción del principio minoritario en lugar del mayoritario y no parece verosímil que el constituyente, “al elaborar una carta democrática, haya sentido la necesidad de inhibir al legislador ordinario para hacer prevalecer el voto de la minoría sobre el de la mayoría”.)

El argumento más relevante en favor de la distinción entre procedimientos deliberativos y procedimientos de elección reside, probablemente, en los diferentes efectos de no obtener el resultado en la votación que ambas concluyen. En caso de que no se logre el “quórum de mayoría” el resultado (cualquiera que sea) sería una decisión de rechazo de la propuesta, en todos los casos en los que la deliberación sea un acto expresivo de una manipulación de voluntad que prescribe un *hacer* o un *no hacer*. Al contrario, cuando la deliberación no sea tal en razón de contenido, y el acto de votación encierre, un contenido de nombramiento, de elección, el no lograr el quórum no representa un pronunciamiento, aun negativo, de rechazo: el procedimiento queda abierto, de manera que la asamblea está obligada a una nueva deliberación. A este argumento adelantado con agudeza (Carcatterra) puede, tal vez, agregarse también la consideración de que el principio de la improcedibilidad, que es de derecho parlamentario común, encuentra aplicación universal en materia de deliberaciones propiamente dichas (tanto para el caso de la asignación para comisión de proyectos de ley rechazados por menos de seis meses, cuanto para las propuestas, órdenes del día y enmiendas no aprobadas), pero no encuentra aplicación de hecho, y más bien sería contradictorio al fin prefijado del específico procedimiento, cuando es cuestión de votaciones-elecciones.

La distinción aparece, entonces, no sólo racionalmente aceptable, sino, también, decisiva para liberar de censuras de inconstitucionalidad a toda una parte del derecho parlamentario que deroga el artículo 64. La *ratio* que deriva de esta reconstrucción es igualmente aceptable: el constituyente intentó asegurarse de actuar correctamente tanto en lo democrático como en lo funcional de las deliberaciones propiamente dichas, autorizando la válida expresión con un quórum que substancialmente coincide con la mayoría positiva de la asamblea; mientras que dejó al reglamento, para procedimientos de elección, la determinación de quórum más alto, conforme al principio de la mayor representatividad posible de los integrantes de las oficinas vinculadas, sustrayéndolos, por lo tanto, a la disponibilidad exclusiva de las fuerzas políticas mayoritarias.

Acogida la distinción que se ha planteado, que no consagra la referencia del precepto constitucional sobre mayoría de los presentes, en los procedimientos



parlamentarios de nombramiento mediante el acto de la votación –elección, y quedando muy firme, y por afianzar contra cualquier posible modificación tácita, el principio que tienen en sentido restringido las deliberaciones, con inderogable obligación de obediencia a los señalamientos constitucionales, todos los otros procedimientos de derecho parlamentario a través de los cuales se exprese –mediante el acto de votación– la válida voluntad de la asamblea (o de los órganos internos que por específica subespecie subroguen al entero colegio). Eso significa que no sólo durante el curso del procedimiento de formación de la ley, sino, también, para todos los procedimientos inherentes a las funciones de rumbo y de control de las cámaras, que se concluyen con la aprobación de un acto-propuesta, es decir, con la adopción de una deliberación en sentido propio, vale la regla del artículo 64 de la mayoría de los presentes.

Para una clasificación o tentativa de clasificación de los actos parlamentarios que contienen deliberaciones no legislativas –es decir, que no se refieran a la aprobación de artículos específicos o de proyectos de ley en su conjunto, en asamblea o en comisiones deliberantes– se puede distinguir entre:

- a)* Actos deliberativos dirigidos a órganos o sujetos internos, tanto con efectos incidentales como sustanciales (entre los primeros: las prejuiciables y las suspensivas; y los reclamos al reglamento, entre los segundos: la emisión de sanciones, el “cierre”, “el orden del día puro y simple”);
- b)* actos deliberativos dirigidos a órganos o sujetos externos, tanto si están tipificados en cuanto al fin, es decir, al efecto, en la constitución y en las leyes formales (confianza y desconfianza, declaración del estado de guerra, resolución del conflicto de intereses entre Estado y región, institución de investigaciones parlamentarias mono y bicamarales no por acto legislativo) o no están tipificados, como las directivas parlamentarias de eficacia externa contenidas en las mociones y en las resoluciones, así como en las órdenes del día adoptadas en el procedimiento legislativo.

Las indagación sobre las variadas interpretaciones que surgen de la posible diversa “lectura” de las deliberaciones “polisenso” empleadas por el artículo 64 no se agota aquí, sino, más bien, produce mayores complicaciones a propósito de los términos más contrastados, como “mayoría” y “presentes”; complicaciones a las que se hará mención en este capítulo sólo por los aspectos de relevancia constitucional, reenviando, en cambio como es costumbre, a la parte reglamentaria la ilustración de los controvertidos momentos procedimentales. En tanto, no es tan obvia, ni siquiera la misma noción de mayoría, siendo técnicamente inadecuada también la expresión corriente de la “mitad más uno” (de los componentes, de los presentes,

de los votantes) de un colegio, que por mera simplificación se ha adoptado al inicio del párrafo. En realidad, una vez recordado que el instituto jurídico de la “mayoría” se define como “el número mínimo de votos favorable a la propuesta en votación necesarios para su aprobación” (Carcatterra),<sup>38</sup> es para tenerse en cuenta que el simple dato aritmético impide la generalización de la fórmula tradicional, aun en la jerga de las asambleas de la “mitad más uno”: ésa, en efecto, se encontrará concretamente en la realidad, como es evidente, cuando el colegio esté formado por un número par de miembros, mientras que será irrealizable en un colegio con número impar de miembros, en donde la mayoría es algo inferior a la mitad más uno, si por la unidad se entiende el miembro componente, votante, o presente. La circunstancia produce notables efectos prácticos de índole política, como se verá, cuando la mayoría gubernativa es, como suele decirse, arriesgada, es decir, oscilante entre el escaso quórum necesario en el sentido antes dicho y pocas unidades de más, que fácilmente pueden faltar. El fenómeno de la mayoría, entendida como *algo más* de la mitad y no como la mitad más uno (con menor desenvoltura aritmética, entendida como la mitad más un número racional positivo, sea entero –la mitad– sea fraccionario) es muy frecuente en las comisiones permanentes en sede legislativa, como por ejemplo, en el senado en el primer año de la sexta legislatura; en la práctica, el *algo más* corresponde a la media unidad.

El último y el más grave de los aspectos problemáticos derivados de las propuestas “polisenso” expresados en el artículo 64 y que implican posibilidad de contenidos normativos (o sea, de prescripciones) diferentes y más contrastantes, es el inherente al cómputo de la mayoría en relación con el significado del término “presentes”. Queda claro que no basta contraponer los presentes a los ausentes para resolver rápidamente la cuestión: en efecto, subsiste el problema de los que se abstienen, en relación con su situación de votantes y de no-votantes. Los que abstienen, se consideran ¿como presentes votantes o como presente no votantes, o bien, como ausentes?

Antes de enfrentar el análisis exegético que permita la respuesta a la pregunta, debe subrayarse su considerable politicidad, ya que incluir o no a los que se abstienen en el cómputo incide sobre la determinación de la mayoría y, entonces por consecuencia, también sobre el resultado de la votación. He aquí un ejemplo transcrito por Mohrhoff, que pone en claro, egregiamente, la importancia del problema, expresada en el cuadro siguiente:

<sup>38</sup>Esta noción de mayoría, de significado puramente aritmético, parece la única derivable del texto constitucional. Eso no quita que también existe una noción sustantiva de mayoría, la mayoría política o gubernativa, definida normalmente como “mayoría parlamentaria”, de la que trataremos luego, contrapuesta a la noción de oposición. La noción aritmética de mayoría, en cambio, se contrapone a aquella, igualmente aritmética, de minoría.

	<i>Presentes</i>	<i>Abstenciones</i>	<i>Mayoría</i>	<i>A favor</i>	<i>En contra</i>	<i>Resultados</i>
Primera hipótesis: Los que se abstienen son considerados votantes	367	38	184	169	160	= propuesta rechazada
Segunda hipótesis: Los que se abstienen no son considerados votantes	367	38	165	169	160	= propuesta aprobada
			367-38 ( ) 2			

Se observará cómo, calculando los que se abstienen entre los votantes, cuando la mayoría sea de 184 y, por lo tanto, se haya obtenido, en la primera hipótesis, un número de votos favorables inferior. Por el contrario, en la segunda hipótesis, considerando a los que se abstienen como no votantes, la mayoría baja a 165 y por eso superada por el número de los votos favorables.

Una praxis secular, ya consolidada en la costumbre, en la cámara de los diputados, no considera a los que se abstienen, como presentes y los excluye del cómputo de la mayoría, considerándolos por eso como ausentes, con la excepción de que ellos hayan declarado formalmente de abstenerse antes del inicio de la votación.<sup>39</sup> La exclusión de los que se abstienen del cómputo de la mayoría, no sólo para la aprobación de las leyes, sino, para la moción de confianza y la cuestión de confianza, predispone en tal manera a la Cámara una presunción en favor de la mayoría ministerial (entendida en sentido político y no aritmético) de la que tradicionalmente ya se sirve el gobierno.

A las argumentaciones análogamente precedentes desarrolladas a propósito en otro lugar, ha sido replicada (por Cosentino) la insubsistencia de la presunción que se ha dicho, desde el momento “que sin el caso del voto de confianza, la exclusión de las abstenciones del cómputo de la mayoría bajando el quórum de ventaja al gobierno, que encuentra la mayoría con un número menor de votos; en el caso de la moción de desconfianza sucede otro tanto, para ventaja, esta vez, de la oposición; en el caso de empate, para gobierno y oposición surgirían las dificultades

<sup>39</sup> Más bien, la costumbre está en los cánones en el derecho positivo escrito, después de la reforma de 1971, habiendo sido insertada en el Reglamento de la Cámara en el artículo 48 después del primer párrafo que contiene la obligación constitucional de la adopción de deliberaciones por mayoría de los presentes, la siguiente opinión expresada: “Para los fines del párrafo precedente son considerados presentes, aquellos que expresan voto favorable o contrario”, es decir, con la exclusión del cómputo de los que se abstienen no declarados.

para obtener una mayoría si los que se abstienen son considerados como votantes”. Ello permite objetar, ante todo, que a ese “empate” se debe anexar un valor imperiosamente decisivo, inherente a las garantías fundamentales de régimen. Solamente queda por decir que la argumentación reportada, incuestionable desde un punto de vista puramente aritmético y formalista, encuentra su refutación concreta en el hecho de la extrema rareza de su presentación y, con mayor razón, de la discusión y votación de una moción de desconfianza, contra las frecuentes votaciones de confianza, por moción o por cuestión. Ello autoriza a replicar que en la efectividad del derecho parlamentario italiano, el cómputo de la mayoría, así como es practicado por la Cámara, juega indudablemente en favor del gobierno, alterando la *par condicio* entre la mayoría política y la oposición. Se podría objetar que, para la votación final de las leyes, de la praxis camaral se sirven igualmente las propuestas de ley de la oposición, pero desde el momento que es muy difícil que ellas logren llegar a esa fase del *iter* pudiendo contar con la mayoría de los votantes, la objeción sería irrelevante. Entonces, no es sin significado que la misma doctrina antes referida admita que las consecuencias de la diversa evaluación de lo que se obtiene en el cómputo de la mayoría “inducen a considerar absurda la norma de la constitución y la necesidad de ser modificada”; así, implícitamente, se reconoce que se está en presencia, de una modificación *contra constitutionem*, y que para sanarla se invoca una revisión constitucional formal (lo que se traduce, luego, en el acuerdo político tomado por los grupos, cuando la reforma reglamentaria de 1971 no tocó la cuestión).

Se debe recordar, por último, apoyado en esos relieves que por ahora son de orden político-constitucional, que el segundo gobierno Fanfani, en la tercer legislatura republicana, pudo obtener y conservar la confianza, sólo con base en el derecho parlamentario así como lo interpretaba la Cámara de Diputados. La votación sobre la moción de confianza dio, en efecto, sobre 597 presentes, 295 votos favorables, 287 contrarios y 9 abstenciones.<sup>40</sup>

En fin, llegando a una evaluación puramente jurídica de la controversia, es decir, intentando un acercamiento interpretativo de lo dispuesto con base sólo en los cánones hermenéuticos, debe primeramente limpiarse el campo de (las inge-

<sup>40</sup>Un episodio semejante se verificó en 1968 con el segundo gabinete Leone, que obtuvo la confianza a la Cámara sólo porque los que se abstuvieron no fueron computados en el cálculo final de la mayoría, pero, todavía más relevante, por sus características de extrema tipicidad, ha sido la experiencia del III gobierno Andreotti (que quedó en el cargo desde el 29 de julio de 1976 al 16 de enero de 1978): gobierno monocolor sostenido por la *no desconfianza* del PCI, PSI, PSDI, PRI y PLI: gobierno caracterizado por el alto número de partidos y parlamentarios que se abstuvieron (en la Cámara) o se ausentaron del aula (en el Senado) en la votación de la confianza, dando origen con eso a una manifiesta alteración de la norma constitucional (artículo 94) que quiere al gobierno fundado sobre la *confianza* de las cámaras y no sobre la *no confianza*. En esta votación a la Cámara, sobre 605 presentes se tuvieron 258 favorables, 44 votos contrarios y 303 abstenciones. (Al Senado, sobre 222 votantes se tuvieron 136 votos favorables, 17 contrarios y 69 abstenciones.)

niosas y fundadas, pero, no pertinentes) observaciones de filosofía del derecho (o directamente de la filosofía del derecho parlamentario) sobre el significado óptimo por asignar a la expresión “abstencionistas” en relación con aquélla de “votantes”, inexistente en la fuente constitucional, pero existente en aquélla reglamentaria, como distinta con aquélla de “presentes”. Lo que necesita no es una reconstrucción abstractamente perfecta, sino un reconocimiento conceptual rigurosamente interpretativo, constantemente restringido al dictado constitucional en su lógica y literal racionalidad: como ha sido dicho con razón, se trata de interpretar un instituto jurídico típico, en relación con el ordenamiento particular que lo disciplina. Sin embargo, debe agregarse inmediatamente que este canon en cuanto aparece como válido, en cuanto no confunde la oposición de las fuentes jerárquicamente colocadas, es decir, en cuanto no pretenda hacer prevalecer la fuente subordinada sobre aquélla supra ordenada, el reglamento (y menos todavía, la praxis) sobre la constitución.

Todas las argumentaciones adoptadas a este propósito imperantes en el estatuto albertino, con base en las cuales no llegaban a atribuir preponderancia al reglamento, y directamente en la praxis, respecto a la norma estatutaria, se deben rechazar *in limine* a la vista de la constitución republicana, rígida y garantista, que por definición no sufre modificaciones interpretativas y aplicativas con derogación. En efecto, el artículo 64 emplea dos veces la noción de “presentes” en el mismo párrafo tercero de las que emanan las tres normas preceptivas (aquélla sobre el número legal, aquélla sobre el quórum de mayoría y aquélla sobre la eventual mayoría especial); y porque sobre la primera norma, nadie, en la doctrina y en la vida parlamentaria, ha levantado dudas de que la mayoría de los componentes *presentes* comprenda también a los que se abstienen, ni siquiera para la segunda norma podría ser alternativo para el término idéntico la “validez” restringida que postula la cancelación, de los abstencionistas. Si, luego, la interpretación-aplicación, aquí cuestionada fuese, por absurdo, aquélla constitucionalmente válida, derivaría de cualquier modo la inconstitucionalidad de las normas y de la praxis del Senado, que hubieran introducido, razonando por absurdo, un quórum ilegítimo, derogando al artículo 64.

En la sesión del 19 de julio de 1958, discutiéndose en la Cámara las declaraciones del gobierno, relativas a la constitución del gabinete Fanfani y a la relativa moción de confianza, el diputado Roberti expresó por primera vez la cuestión del cómputo de las abstenciones para la determinación de la mayoría, adelantando la tesis de inconstitucionalidad. El presidente de la Cámara, Leone, precisando que la cuestión presentada se configuraba como un “reclamo al reglamento” y, que, por lo tanto, se comprometía a someter el problema a la fuente específica, decidió proceder a la votación, siguiendo la praxis de esa asamblea, alegando:

- a) Que en los trabajos de la segunda subcomisión de la asamblea constituyente, no hay mención del término “presentes” —el texto votado fue “mayoría de los votantes”— que fue, en cambio, insertado a nivel de coordinación, naturalmente antes de la aprobación final;
- b) que de la primer legislatura del reino sardo a la sesión en curso, constantemente la Cámara había adoptado esa conocida praxis;
- c) que el mismo régimen republicano está fundado sobre una sentencia de la casación, “que considera válido el referéndum institucional estatuyendo que en el cómputo de los votos no se debiera tener en cuenta ni las boletas en blanco ni aquéllas nulas”.

Por lo afirmado en el *inciso a)*, se objeta que en relación con la constitución, así como para las leyes, no es jurídicamente relevante que haya alguna deformidad entre el texto el deseado y texto coordinado y sucesivamente votado, ya que es el texto que tiene validez y eficacia; quedando los trabajos preparatorios aun contrastantes, irrelevantes y de cualquier modo no influyentes. El texto coordinado y luego aprobado, y por lo tanto promulgado, es entonces, ese solamente, la manifestación válida de la voluntad expresada por el poder constituyente. Sobre el argumento *inciso b)*, la referencia a la praxis camaral “histórica” no aparece ni jurídicamente ni políticamente congruente: los comportamientos procedimentales aun consuetudinarios arraigados bajo el imperio del estatuto no tienen alguna relevancia en presencia de una norma escrita contenida en la rígida constitución garantista; ni es descuidada en su interpretación la racionalidad garantista de la que está impregnada la carta. Además de todo, ni siquiera se trata de una praxis o de una costumbre “parlamentaria”, sino sólo de la Cámara, resultando una conducta opuesta la del Senado. En cuanto a los comportamientos sucesivos, de la entrada en vigencia de la constitución republicana, su eficacia abrogatoria (es decir, de costumbre) parece inadmisibles. Quedaría la motivación ofrecida por el *inciso c)*, pero por un lado, el ejemplo citado es anterior todavía al establecimiento del constituyente, del otro lado, ése no introduce motivos analógicos pertinentes, tales como para permitir exceder al ámbito parlamentario la disciplina constitucionalmente dictada para el referéndum.

No obstante ello, la Corte constitucional, al pronunciarse en la sentencia número 78 de 1984 sobre la excepción de legitimidad constitucional, presentada frente a una ley que habría sido aprobada por la Cámara con la sola mayoría de los votantes, más que con la de los presentes, ha reconocido la plena conformidad con la constitución del segundo párrafo del artículo 48 del Reglamento.<sup>41</sup> La Corte

<sup>41</sup>De esta manera, la Corte parece diferenciarse del orientamiento ampliamente difundido al interno de las mismas fuerzas políticas presentes en la Cámara, dado que reiteradamente en las diversas legislaturas se han pre-

liga su pronunciamiento con una interpretación de la potestad reglamentaria de las cámaras, sustancialmente diversa de aquella desarrollada en su precedente jurisprudencia, excesivamente amplia, como para llegar a ser, por sus implicaciones, escasamente compatible con el sistema constitucional. En efecto, ella afirma que, en la disciplina del procedimiento legislativo, la constitución “deja un margen más o menos amplio a la interpretación y a la aplicación del pensamiento del constituyente en la materia y que la *interpretación y aplicación, en palabras, le esperan exclusivamente a cada una de las cámaras*. Pero, la actividad de interpretación de la constitución no puede ser de la competencia exclusiva de cada una de las cámaras, debiendo, en cambio, coexistir con aquella que en el sistema está reconocida a la Corte constitucional, aunque ésta, ahora, parece que la quita. En efecto, parece que en ello se resuelve el razonamiento de la corte en el momento en que, privando a la norma constitucional de su contenido objetivo prescrito, afirma que las diferentes disposiciones reglamentarias de la Cámara y del Senado, sobre el modo de evaluar a los que se abstienen, no será otra cosa que interpretaciones diferentes de la norma constitucional, pero, con éstas, ambas compatibles, entra en la plena discrecionalidad de las asambleas establecer las modalidades a través de las cuales los parlamentarios pueden manifestar su voluntad de no participar en la votación.

En realidad, con esta sentencia la corte constitucional ha modificado la potestad reglamentaria de las cámaras al interior de la teoría de las fuentes. Su deliberada renuncia a ejercer el control sobre la adecuación de los reglamentos parlamentarios a la constitución en relación con el procedimiento legislativo y al de formación de las deliberaciones, extiende, en efecto, el ámbito de no revisión de los *interna corporis* hasta hacerlo coincidir, en la práctica, con todo lo que es disciplinado por los mismos reglamentos (Curreri).

Esta perspectiva resulta confirmada y ulteriormente motivada bajo el perfil teórico, con la sucesiva sentencia número 154 de 1985, con la que la Corte se pronuncia sobre una excepción de legitimidad constitucional presentada frente a las normas reglamentarias de la Cámara y del Senado, que confiaban a la oficina de la presidencia la competencia para juzgar sobre las controversias con sus propios dependientes en cuanto a relaciones de empleo. En efecto, la corte declara inadmisibile la cuestión, negando que los reglamentos parlamentarios tengan naturaleza de actos que tienen fuerza de ley, según el artículo 134 constitucional, y justifica su afirmación colocando a las cámaras y su potestad reglamentaria, al interior del sistema. Ella, destaca que a la Cámara le espera “una independencia garantizada frente a cualquier otro poder, y que, por lo tanto, debe considerarse

---

sentado proyectos para la revisión constitucional con el fin de adecuar el artículo 64 al contenido de la forma reglamentaria (considerada evidentemente en contraste con la primera). En el mismo sentido, *cfr.*, también la *Relación de la comisión parlamentaria para las reformas institucionales*, presidida por el diputado Bozzi.

prohibida cualquier revisión de los actos con autonomía normativa, *ex* artículo 64 constitucional... En suma, el Parlamento, como expresión inmediata de la soberanía popular, es partícipe directo de tal soberanía, y los reglamentos, en cuanto están dirigidos a la publicación de la constitución, tienen una *peculiaridad y dimensión* (sentencia número 78 de 1984) que impiden su revisión...”.

Estas dos sentencias se integran y se completan recíprocamente, delineando un ámbito de desarrollo de la potestad reglamentaria de las cámaras tan amplio y exclusivo como para comprimir enormemente, hasta anularla en la práctica, cualquier posibilidad de control por parte de la Corte constitucional y para reconocer a los órganos legislativos una potestad de interpretación y aplicación de la constitución que, de hecho, aparece exclusiva y no enjuiciable.<sup>42</sup> Son conclusiones sobre cuya aceptación se expresan serias dudas (Labriola).

<sup>42</sup> Conclusión a la que parece haber llegado el mismo juez *a quo*, que ha evitado que se proponga nuevamente a la Corte la cuestión, bajo la forma de conflicto de atribuciones, aunque la misma Corte hubiese reconocido, en otra parte de la sentencia, que “en cuanto a la duda sobre la compatibilidad de la decisión de las cámaras con los principios constitucional en asuntos de jurisdicción, no puede no convenirse con el juez *a quo*, aun sobre la base de principios contenidos en convenciones internacionales que, la independencia e imparcialidad del órgano que decide son garantías de defensa y de tiempo razonable, en cuanto son coexistentes al concepto mismo de una tutela efectiva y son indetectibles en la decisión de cualquier controversia”.



# Organización y funcionamiento de las cámaras

### *El presidente y la oficina de la presidencia*

**E**L ARTÍCULO 63 constitucional dispone: “Cada una de las cámaras elige entre sus componentes, al presidente y al personal de la oficina de la presidencia.” El señalamiento constitucional se refiere al primer acto del procedimiento organizador parlamentario que, a su vez, puede ser considerado y diferenciado en varios procedimientos, cada uno de los cuales está dirigido a la constitución de los órganos específicos permanentes de derecho parlamentario: precisamente la oficina de la presidencia (que se debe evaluar, tanto como órgano colegial, cuanto por los miembros-órganos que la componen: presidente, vicepresidente, cuestores, secretarios), los grupos parlamentarios, los juntas y las comisiones permanentes y especiales. En cuanto al órgano colegial primario, la asamblea, ése puede decirse que es originalmente perfecto, “constituido”, por el acto de proclamación de sus miembros y sólo se somete para la validez de su funcionamiento aún en orden a la formación de todos los otros órganos, derivados, a la obligación de la prescrita convocatoria.

La importancia de las normas de derecho parlamentario relativas a la materia tratada en el presente capítulo se recaba de la misma enunciación de su título. Al respecto, así se expresa el informe de la junta del reglamento de la Cámara sobre el proyecto del texto reglamentario de 1971:

La parte dedicada a la organización y el funcionamiento de la Cámara constituye, por decirlo así, la parte general del reglamento. En efecto, en ella, además de los órganos, se disciplinan los principios estructurales que deben presidir todo tipo de discusión o deliberación parlamentaria, tanto en asamblea como en comisiones. Respecto a esta parte, las dos sucesivas, dedicadas al procedimiento legislativo y a los procedimientos de rumbo, control e información, son puestas por eso en una relación de especialidad, aludiéndola cada vez que no la deroguen por expresa disposición.

La materia tratada aquí, en otras palabras, se refiere a la configuración articulada estructural las cámaras que puede llamarse la estática parlamentaria; mientras que la materia relativa a la actividad legislativa, política y de control, en cuanto se refiere a las funciones de las cámaras en su desarrollo, puede llamarse la dinámica parlamentaria.

El procedimiento inicial, relativo a la formación de la oficina de la presidencial,<sup>43</sup> que tradicional pero impropriamente toma el nombre de “constitución de la cámara” o “del Senado” –así también en la terminología de los reglamentos anteriores a la reforma de 1971–, necesita para aplicarse de una disciplina de casilla electoral, a la que supervisa un órgano provisional, denominado oficina provisional de la presidencia, compuesto en la cámara por el más anciano por elección de los vicepresidentes de la legislatura precedente, con funciones de presidente (si ninguno de los vicepresidentes está presente, la norma se aplica a aquéllos de la legislatura anterior; en su ausencia, preside el decano por edad de la asamblea) y por cuatro secretarios escogidos con los mismos criterios entre aquéllos de las legislaturas precedentes, o a su falta, entre los diputados más jóvenes; mientras que, en el Senado, el mismo órgano está siempre presidido por el decano de la asamblea, asistido por seis secretarios escogidos entre los senadores más jóvenes.

La oficina provisional de la presidencia, que tiene funciones de casilla para la constitución de la oficina definitiva por elegir, conjuntamente a la junta provisional para la verificación de los poderes,<sup>44</sup> es el único instituto de derecho parlamentario cuya existencia presupone entre las legislaturas una continuidad institucional (que es un concepto diferente, y viéndolo bien, opuesto al que da forma a la soldadura funcional de la *prorrogatio*) capaz de producir automáticamente efectos jurídicos. En efecto, es diverso el caso del *repêchage* de los precedentes proyectos de ley, al que le falta el automatismo en los efectos jurídicos, y más bien, subraya en su procedimiento la inexistencia de una continuidad institucional. Especial, también, es la disciplina de las comisiones parlamentarias de investigación dispuestas por ley a tiempo indeterminado, independientemente de las legislaturas. La excepción, para la oficina provisional, confirma el principio de la absoluta autonomía funcional y organizativa que preside, en cambio, la vida de las cámaras a través de las legislaturas, según la conocida tradición de origen inglés que con-

<sup>43</sup>Inexplicablemente, dada la formulación del artículo 63 constitucional, al Senado este órgano toma el nombre de “consejo de la presidencia”.

<sup>44</sup>La junta provisional para la verificación de los poderes está prevista por ambos reglamentos para la homologación de los candidatos no elegidos, quienes desde el inicio de la legislatura reemplazan a los candidatos elegidos en las dos ramas del Parlamento que opten por la otra Cámara. Su institución responde al fin de no privar a aquellos candidatos elegidos diputados o senadores –cuya proclamación normal no pudo suceder por los mecanismos de la legislación electoral– de su derecho de participar al proceso formativo de los órganos parlamentarios fundamentales, comenzando por el presidente de la asamblea, encontrándose ellos también excluidos de un acto político tan relevante.

sidera a los cuerpos representativos que se suceden en el tiempo, como entidades separadas y distintas, como para exigir tanto la caducidad de los órganos cuanto de las acciones de las precedentes asambleas. Sin embargo, es errónea la tesis sostenida por algunos (Mortati) aun con referencia al Parlamento italiano, de la extensión de este principio a los reglamentos de las cámaras, de éste a los reglamentos principio, que vale, en cambio, para los ingleses que se consideran renovadas tácitamente. Tan es verdad, que si la nueva Cámara quisiese modificar íntegramente el propio reglamento y darse uno nuevo completamente, ella estaría obligada a hacerlo según la norma de la constitución, respetando los procedimientos específicos previstos por el reglamento vigente, lo que, entonces no podrá decirse, de ningún modo, "tácitamente adoptado" por las nuevas asambleas, sino válida y obligatoriamente vigente a través de las legislaturas.

Todos los procedimientos de nómina mediante elección, acontecen separadamente, a escrutinio secreto mediante boletas, y son dictados inmediatamente después de la toma de posesión de la oficina provisional de la presidencia.

La primera elección es la relativa al presidente de la asamblea, para la cual los reglamentos disponen, para el senado, la elección de quien alcanza la mayoría absoluta de los componentes, y directamente exigen, para la cámara, la mayoría de dos tercios de los componentes. Para temperar los quórum tan elevados, cuando las dos mayorías no se verifiquen, ni siquiera en el segundo escrutinio, que se dicta inmediatamente, para la tercera votación (que debe hacerse al día siguiente, por la evidente necesidad de acuerdos entre los grupos) será suficiente en el Senado obtener la mayoría absoluta de los votos de los presentes (computando también entre los votos, las boletas en blanco) y sucesivamente, si es necesario, procediendo al balotaje en la elección entre los dos candidatos que hayan obtenido más votos, bastará obtener la mayoría relativa; mientras que, a la Cámara, desde el segundo escrutinio será suficiente obtener la mayoría de dos tercios de los votos (también las boletas en blanco) y si aun, esa votación y la sucesiva resultasen inútiles, bastará después la mayoría absoluta de los votos.

Elegido el presidente, el resto de la oficina permanece todavía en el cargo para proceder a la elección de los otros miembros de la oficina definitiva de la presidencia, es decir, de los cuatro vicepresidentes, de los tres cuestores y de los ocho secretarios. Para su elección se procede, en la Cámara, en la misma sesión; en el Senado, en aquella sucesiva, siempre con votaciones separadas y por boleta. Mientras que la elección del presidente tiene un destacado carácter político, y un altísimo relieve constitucional (como se verá, al examinar las funciones), para todos los otros miembros de la oficina de la presidencia, se puede decir que su elección tiene una importancia política muy reducida. De hecho, si los vicepresidentes sustituyen al presidente en caso de ausencia o impedimento, los secretarios tienen

encargos burocráticos o de control formal de los actos parlamentarios y los cuestores desarrollan tareas inherentes al ceremonial, a la policía y a los servicios administrativos y contables de las asambleas. Todavía, porque el estar presentes en la oficina de la presidencia es una circunstancia –al menos donde el punto de vista formal– no irrelevante para los varios grupos, pues su presencia puede significar o hacer una especie de legitimación ulterior del régimen para éste o aquel partido, los reglamentos anteriores a 1971 tenían el cuidado de asegurarse que en la oficina de la presidencia estuvieran representadas, junto a las fuerzas numéricamente mayoritarias, las fuerzas minoritarias. Eso se obtenía –como hoy– recurriendo al sistema del “voto limitado”, introducido para este efecto por la reforma democrática de 1900, mediante el cual la asamblea elige a los vicepresidentes, los secretarios y los cuestores con boletas sobre las cuales cada miembro debe escribir los nombres para los cuatro vicepresidentes y cuatro nombres para los ocho secretarios; en cuanto a los tres cuestores, se vota con dos nombres. Así, resultaban elegidos aquellos que al primer escrutinio obtenían el mayor número de votos. De tal modo, al menos las minorías políticas más consistentes estaban representadas.

Estas modalidades han sido retomadas en los textos normativos; sólo que, a la Cámara, no pareciendo suficiente la presencia en la oficina de la presidencia de las minorías más fuertes, ha agregado un párrafo al artículo 3 del reglamento para precisar que todos los grupos deben estar representados. Antes de proceder a las votaciones, prosigue la norma, “el presidente promueve los entendimientos oportunos entre los grupos”.

La disposición, durante su primera aplicación al empezar la sexta legislatura, dio motivo para algunas complicaciones de orden formal y de orden sustancial. Las primeras se refieren a las dificultades para los acuerdos entre los grupos en relación con las normas reglamentarias sobre su constitución, las que señalan, como se verá luego, para los diputados, la obligación de declarar dentro de los dos días siguientes a la primera sesión a cuál grupo pertenecían, así como la convocatoria para cada grupo, por parte del presidente de la Cámara, para que se proveyese la nómina de los órganos directivos que no existían puesto que no existía todavía al momento de los “entendimientos oportunos” para la oficina de la presidencia. Sin embargo, debe notarse que la *declaración* de pertenencia, hecha al secretario general de la Cámara, presupone evidentemente –grupo mixto, aparte– el *hecho mismo* de la pertenencia que, por norma, para el sistema electoral vigente, hace coincidir el grupo parlamentario con la lista del partido que reclama. Mientras que la naturaleza informal de los entendimientos por ocurrir, obviamente no a través de un procedimiento típico, no parece obligar al presidente a respetar la constitución formal de los órganos directivos de los grupos. En cambio, parece más seria

la complicación sustancial, la que, en cuanto a la primera aplicación de aquella norma, consiste simplemente en el hecho de que los logrados entendimientos no fueran respetados en el momento del voto, así que un grupo político se encontraría excluido de la oficina de la presidencia.<sup>45</sup>

La tendencia a la incorporación de todos los grupos parlamentarios en la oficina de la presidencia se ha reforzado después, mediante una modificación reglamentaria de 1987, con la posibilidad de ampliación del número de sus componentes. El artículo 5 del Reglamento de la Cámara prevé, en efecto, que cada uno de los grupos constituidos con autorización de la oficina de la presidencia, en cuanto compuestos por un número de diputados inferior a 20, así como un grupo mixto, puede pedir, si no están representados en esa oficina, que se proceda a la elección de otros secretarios, sin alguna limitación en cuanto al número. En la sucesiva elección cada diputado puede escribir en la boleta un solo nombre, sin el número de los secretarios agregados, resultando elegidos los que, estando inscritos en los grupos cuya petición ha sido acogida por la oficina de la presidencia, hayan obtenido el mayor número de los votos.

Entonces, se pueden considerar resueltas las perplejadas subsistentes en la doctrina (Tanda), sobre la eficacia jurídica de la norma que prevé la participación en la oficina de la presidencia de todos los grupos parlamentarios. Es decir, que exprese un verdadero y propio vínculo jurídico o sólo una previsión de tendencia. La posible ampliación de la oficina de la presidencia, ahora dispuesta sin límites por los párrafos 4 y 5 del artículo 5 del Reglamento de la Cámara, aun para los grupos mínimos, implica la participación obligatoria en este órgano de todos aquéllos regularmente constituidos en cuanto están dotados de un número de diputados no inferior a veinte. Sería evidente, en caso contrario, la violación del principio de igualdad por disparidad de tratamiento e irracionalidad manifiesta, permitiéndose formalmente y de hecho la representación de los grupos menores, pero no aquélla de los grupos mayores, subordinada al respecto en la elección de un acuerdo (los "oportunos entendimientos entre los grupos") que de hecho también podría ser no mantenido. La consecuencia que parecería derivarse de ello, en la nulidad de la elección de los ocho secretarios, en la eventualidad de que no lograrse el objetivo de permitir la representación en la oficina de la presidencia de todos los grupos parlamentarios constituidos, según el artículo 14, primer párrafo, del Reglamento de la Cámara.<sup>46</sup>

<sup>45</sup>La complicación, en el caso del inicio de la sexta legislatura, fue resuelta con la dimisión "por motivos personales", antes de la proclamación de los resultados de las elecciones, de un miembro elegido y con su sustitución, sin votación supletoria, por un miembro perteneciente al grupo que se había excluido y que tenía derecho. Eso, por la firme actitud del presidente de la asamblea, que anunció su renuncia cuando el reglamento no se aplicara estrictamente.

<sup>46</sup>Al Senado, le falta una norma que prevea como obligatoria la presencia de todos los grupos en la oficina de la presidencia; una propuesta análoga adelantada ante la junta para el reglamento, en la fase de elaboración del

La norma sobre la presencia de todos los grupos en la oficina de la presidencia parece, de cualquier manera, excesiva ya que la representación igualitaria de todas las fuerzas políticas, sin embargo, contradice, por el grupo o los grupos marginales, al principio general proporcional y produce, de hecho, la sobrerrepresentación de los grupos menores. Ni siquiera puede decirse que la disposición de la cámara responda a la exigencia de un equilibrio más equitativos entre las fuerzas gubernativas y fuerzas de oposición en el seno del órgano directivo colegial; aparte que los cambios en los gabinetes y de la constitución de las mayorías de coalición durante el curso de la legislatura encontrarían alterado con el tiempo ese equilibrio (y aparte, también, que no se ve alguna relevancia política —con excepción, tal vez, del cargo de cuestor, por sus competencias sobre el presupuesto interno y el reclutamiento y la carrera del personal— en los órganos que componen la oficina de la presidencia), está en el hecho que la integración de la oficina sucede al inicio de la legislatura, es decir, en un momento político en el que no existe la presunción que las fuerzas políticas hayan asumido —concretamente, además de formalmente— una orientación precisa sobre el rol de la mayoría o de la oposición. Ulterior motivo de perplejidad por la normativa cameral es que, como se verá adelante, las funciones de efectivo gobierno colegiado de la cámara para el desarrollo programático de sus funciones legislativas y políticas no le esperan a la oficina de la presidencia, sino, más bien, a la “conferencia de los presidentes”, ésta sí, obviamente, representativa de todos los grupos desde su Constitución en 1950.

La oficina de la presidencia —que, se recuerda, una vez constituida, toma en el senado el nombre de consejo de la presidencia— desempeña, como órgano colegial permanente, tareas administrativas, así como funciones disciplinarias para los miembros del parlamento y funciones, por decirlo así si fuese lícito el pleito, negativas aunque de hecho jurisdiccionales para el personal que forma parte de la administración de cada cámara.<sup>47</sup> Entre las tareas administrativas por señalar, se encuentra la deliberación del proyecto de presupuesto interno de cada una de las ramas del Parlamento —que está preparado por los cuestores, al igual que el del gasto consultado— y de las variaciones del balance, el nombramiento del secretario general a propuesta del presidente, la emanación de los reglamentos internos de la administración, la adopción de las medidas para el personal y la aprobación del

---

Reglamento de 1971, fue rechazada con base en la consideración de la inutilidad de tal representación, “dada la naturaleza esencialmente administrativa de las atribuciones” de ese colegio. Con una reforma de 1988, se ha permitido, todavía, la ampliación del número de los secretarios, no más de dos unidades, además de los ocho reglamentarios, con el fin de permitir la representación de los grupos parlamentarios menores. Parece, entonces, que también en el Senado rija ya, formalmente, el principio de la representación en la oficina de la presidencia, para todos los grupos parlamentarios compuestos por lo menos de diez senadores.

<sup>47</sup>Pero después de una sucesiva reforma (*cf.*, p. 139) tal competencia quedó sólo en el Reglamento de la Cámara.

reglamento de la biblioteca sobre la que ejerce vigilancia. El secretario general participa en las sesiones con voto consultivo. Una vez adaptadas todas estas medidas, toman la forma de decretos del presidente de la asamblea, quien es el presidente de la oficina de la presidencia. Se pueden estimar administrativos los trabajos de decisión sobre recursos acerca de la constitución o de la primera convocatoria de los grupos parlamentarios y sobre los recursos de los mismos grupos sobre la composición de las comisiones parlamentarias (artículo 12 del Reglamento de la Cámara). Las funciones disciplinarias respecto a los miembros del Parlamento se refieren a la decisión, escuchando el interesado, sobre las sanciones de interdicción propuestas por el presidente para los ilícitos disciplinarios más graves (en tales casos, para el Senado, el consejo de la presidencia es integrado por los presidentes de los grupos que no están representados en él; norma que, ahora, después de la revisión de 1988, parece que debe ser interpretada en su referencia a los grupos cuya constitución haya sido autorizada por la oficina de la presidencia).

Las funciones de hecho jurisdiccionales (*lucus a non lucendo...*), pero por así decir, negativas, se deben a la aplicación que tradicionalmente se da de la ordenación reglamentaria, con base en la cual la oficina de la presidencia “decide en vía definitiva los recursos que se refieren a la carrera jurídica y situación económica de los empleados de la Cámara”.

La conservación de un instituto de hecho de derecho especial, *rectius*, de derecho excepcional, como es el rechazo de la tutela jurisdiccional de los intereses del personal dependiente, con el soporte del argumento teórico de la autonomía constitucional de las cámaras y de aquel histórico de la praxis constante en tal sentido, no parece justificada de modo alguno bajo el imperio de la vigente Constitución republicana. Ésta expresamente consagra en el artículo 24 que “todos pueden actuar en juicio para la tutela de los propios derechos e intereses legítimos” y en el artículo 113 señala que “está siempre admitida la tutela jurisdiccional de los derechos y de los intereses legítimos ante los órganos de jurisdicción ordinaria o administrativa” contra los actos de la administración pública; teniendo cuidado, por otra parte, que “tal tutela no puede ser excluida o limitada a particulares medios de impugnación o para determinada categoría de actos”. Específicamente al significado concreto de la *definitividad* en los recursos de los dependientes de las administraciones parlamentarias sobre el estado jurídico y económico —un significado opuesto exactamente a aquel que desciende del acostumbrado de *definitividad*, notoriamente aceptado como presupuesto para recurrir a la jurisdicción administrativa después de que se hayan agotado los recursos administrativos jerárquicos, es decir, después de que se haya obtenido precisamente el acto *definitivo* de la autoridad competente— no parece dudosa la insustituibilidad, por constitucionalidad, de la actual situación. En efecto, ella prohíbe la tutela jurisdiccional de los intereses

legítimos y prácticamente conculca un derecho constitucional, conferido a “todos”, sobre la única muy hábil justificación jurídica de derecho positivo que se podría adelantar, es decir, la no imputabilidad de aquellos actos a la administración pública propiamente dicha, pues no puede definirse si es la Cámara o el Senado. Pero, aparte de que el contenido y la naturaleza jurídica del acto administrativo quedan, no se ve cómo sea posible dar la vuelta a lo dispuesto por el artículo 24, en lo absoluto de su imputación a “todos” del derecho constitucional garantizado para actuar en juicio para la tutela de los propios intereses legítimos.

Después de la sentencia de la corte constitucional, número 154 de 1985, ya tomada en consideración bajo otros perfiles, tanto la Cámara como el Senado han adoptado, con decreto de los relativos presidentes, reglamentos internos para la tutela jurisdiccional de sus propios dependientes. Así, ha sido prevista, para la Cámara, una comisión jurisdiccional para el personal, compuesta por tres diputados (escogidos entre magistrados, profesores universitarios en materia jurídica y abogados), como órgano competente para la tutela tanto de los derechos subjetivos cuanto de los intereses legítimos. Contra sus decisiones está permitida, al recurrente o a la administración, la impugnación ante la oficina de la presidencia (perpetuando en tal modo) el vicio nacido de la doble asunción, por parte de esta última, de la calidad de juez y de parte). En cambio, en el Senado, se ha previsto para esa finalidad, una comisión contenciosa (compuesta por tres senadores, un consejero parlamentario y un dependiente escogido por el presidente del Senado), contra cuyas decisiones está permitido el recurso ante un consejo de garantía, compuesto por cinco senadores expertos en materia jurídica, administrativa y del trabajo, nombrados al inicio de cada legislatura por el presidente del Senado, una vez escuchado el consejo de la presidencia.

Aun cuando esta normativa mejore el sistema precedente, asegurando a los dependientes de las cámaras una tutela más amplia que en el pasado, no parece todavía idónea para resolver cumplidamente las dudas existentes en cuanto a los perfiles de inconstitucionalidad indicados antes.

### *La evolución del rol presidencial*

UNA EXPOSICIÓN más profunda se exige para el presidente de la asamblea, en la referencia necesaria a la evolución del órgano a través de la historia parlamentaria, a la indicación de sus funciones, a la relevancia constitucional que le es peculiar en nuestro ordenamiento, en fin, a la función que asume en el cambio de colocación que originan los reglamentos de 1971, en relación tanto con la valoración de los grupos parlamentarios cuanto al principio de la programación adoptado para las



actividades de las cámaras y a las consecuencias que derivan por el calendario de los trabajos. Todos ellos son motivos que han influido en la reforma de las normas sobre el procedimiento de nombramiento, en el sentido de exaltar, cuanto más posible, la representatividad de su elección, es decir, para acrecentar el consenso sobre el que se basa y sobre el cual el presidente funda, a su vez, la legitimación de la alta magistratura de garantía, de impulso y de coordinación que lo caracteriza desde su antigua calificación de “orador de la asamblea”.

El sentido de la función presidencial —la que se articula en numerosísimas y enredadas atribuciones— no puede ser encerrado en el resumen necesariamente sumario que dan los reglamentos de las dos cámaras, cuando estatuyen que el presidente las representa, asegura tanto la buena prosecución de los trabajos haciéndolo observar tanto el reglamento como la administración interna, vigilando, para tal fin, las funciones de los cuestores y de los secretarios; da el uso de la palabra, dirige y modera la discusión, mantiene el orden, hace las preguntas, establece el orden de las votaciones, aclara el significado del voto y anuncia su resultado. Aunque no asume la función acentuadamente monocrática que tiene el instituto en los sistemas anglosajones, la configuración italiana del presidente de la asamblea, más allá de las atribuciones constitucionales respectivamente típicas para el órgano presidencial de la Cámara y para el órgano presidencial del Senado, lo hace el ente expotencial del instituto parlamentario y lo coloca, naturalmente, en segundo lugar de los cargos republicanos, inmediatamente después del jefe del Estado.

La historia parlamentaria italiana (aparte cualquier episodio de injerencia regia en la presidencia de la Cámara baja; la del Senado del reino vitalicio era, como es conocido, por nombramiento del rey) muestra cómo en nuestro ordenamiento la presidencia de asamblea ha sido emanación de la mayoría política, o más recientemente, de un partido de la oposición, haya progresivamente adoptado y reforzado aquellas reglas de imparcialidad que la naturaleza misma de la oficina arbitral impone. Una presidencia partidaria del gobierno, por otra parte, aun en abstracto, crea graves inconvenientes que podrían anular importantes mecanismos de garantías; una presidencia partidaria de la oposición —es decir, por definición, de minoría— sería un contrasentido que paralizaría toda la funcionalidad de la Cámara. Naturalmente existen problemas de sensibilidad y de comportamiento dictadas por el carácter arbitral de la oficina, cuya solución positiva varía según la personalidad del titular. Pero debe notarse que los presidentes de asamblea, aun en la participación en la vida del partido fuera de las aulas parlamentarias, han mantenido casi todas las costumbres de la discreción que comporta el cargo.

Sobre la evolución del instituto presidencial en el parlamento italiano, se debe recordar que en la Cámara subalpina el presidente podía participar en el debate, abandonado el propio sillón (según el artículo 10 de aquel reglamento, muy rara-

mente aplicado) y que su suerte estaba automáticamente ligada a la del gobierno (1848-1876). La “despolitización” de la oficina, se da por la llegada de la izquierda al poder: sintomática la decisión del presidente Crispi, que en el 76 ordena la eliminación de su nombre del elenco de los diputados para el llamado a votación. Se afirma la costumbre de la presidencia de la legislatura, renovable con frecuencia, que se encuentra también en la efectividad del derecho parlamentario vigente: costumbre, se dice, y tal vez praxis, pero nada más, que no existe límite temporal alguno al mandato presidencial, ligado, en cambio —como se verá— a ciertas condiciones.

Como consecuencia lógica de la “racionalización” del régimen parlamentario, típica de nuestro ordenamiento republicano, en el Parlamento posfascista, el presidente de asamblea ha asumido tareas de marcada relevancia constitucional: el del Senado para la suplencia del jefe del Estado, el de la Cámara para la delicada presidencia del Parlamento en sesión conjunta, aunque no responde a la situación normativa existente la afirmación, repetida a menudo, por la que el presidente estaría obligado a controlar y a hacer valer la constitucionalidad de la vida parlamentaria. De hecho obstaculizan la aplicabilidad de esta fórmula, en la realidad de la vida parlamentaria, tanto la tenaz sobrevivencia del principio de la definitiva soberanía popular (es decir, de la mayoría) en todos los casos, aunque constitucionalmente relevantes —como veremos— en los que el reclamo presidencial a la constitución no puede tener sino efectos meramente exhortativos, por la inexistencia en nuestro sistema de un control preventivo de constitucionalidad conferido al presidente de asamblea, mientras que, como todos saben, el sistema conoce un control sucesivo de constitucionalidad (tanto para los jueces de legitimidad constitucional de las leyes, como para aquéllos sobre conflictos entre los poderes y para aquéllos de naturaleza constitucional-penal) conferido a un órgano único de jurisdicción constitucional. Naturalmente cuando, por el contrario, la aplicación de la norma reglamentaria se traduce en un principio constitucional, entonces el presidente de la asamblea, en cuanto tutor del reglamento —pero sólo con esa toga— podrá decirse también contralor mediato de constitucionalidad.

La línea histórica de la tendencia —es siempre necesario advertirlo— según la cual, de una presidencia de mayoría entendida y deseable como parte, se llega a una presidencia entendida y practicada como magistratura arbitral, neutral y de garantía, tanto para la mayoría política como para la oposición, no se ha manifestado todavía ni en sí misma ni en la realidad; ello lo prueban las contradicciones históricas. En algunos casos la politicidad de la presidencia de la cámara es tal, que su titular asume la sucesión de la presidencia del consejo después de crisis gubernativas (aconteció con Ratazzi, no sin presiones del “partido de corte” y para Lanza y para Cairoli, respectivamente en 1862, 1869 y 1878); en otros casos, como ya se ha mencionado, el gobierno dimite expresamente, motivado con el “voto con

el que la Cámara nombraba su presidente” (en 1869, el gobierno Menabrea). Y también después de la llegada de la izquierda al poder (cuando la Cámara significativamente rechazó las dimisiones, entonces rituales, presentadas por el presidente Biancheri, consolidó a la nueva interpretación, neutral de la oficina, formulada por el nuevo presidente del consejo Depretis, quien habló de la “perfecta imparcialidad entre las partes políticas”) será, al menos en un caso, el del mismo Depretis, quien renuncia a causa de la elección de Cairoli en 1878, a la presidencia de Montecitorio, que había causado la derrota del candidato ministerial. Ni aun, como es obvio, la designación a la presidencia de las dos ramas del parlamento republicano quedó extraña al complicado juego de las partes y a la relativa y dedicada dosificación de los cargos entre los grupos políticos de la mayoría –de aquella ya existente, y también de aquella, diversa, que también así entendía actuar– no sin variedad de matices, aún en seno a las designaciones de la mayoría, sobre las características personales del designado en comportamiento al mutable comportarse, de vez en vez, sobre la relación dialéctica entre mayoría y oposición.

La razón, como justamente ha sido notado (por Ferrara), sobre la escasa atención, y también, sobre la escasa necesidad de la traducción al italiano del *speaker* británico durante el curso histórico del instituto, es que el proceso de desarrollo de las instituciones parlamentarias, tan estrechamente vinculadas a la construcción del Estado unitario, sucede en Italia no en contra, sino, en forma diferente a Inglaterra, de acuerdo con la Corona, ya que falta en el Parlamento de la independencia italiana el origen natural de la verdadera independencia del presidente de la asamblea, que en otros lugares es, sobre todo, una independencia dirigida a encarnar los intereses permanentes del parlamento, contra, precisamente, la Corona. Y, por otra parte, la ausencia de una contraposición automática entre mayoría y oposición, consecuente con el bipartidismo –ausencia que representa la constante auténtica del desarrollo de las instituciones parlamentarias hasta nuestros días– ni siquiera puede hacer las veces de estímulo para las fuerzas, momentáneamente y, tal vez accidentalmente, no gubernativas en la construcción de una rígida imparcialidad presidencial, aun para los efectos internos de la asamblea.

Llegando a la indicación, aunque necesariamente sumaria, de las funciones presidenciales (lo que permitirá evaluar mejor, luego, el diferente rol del presidente en nuestro sistema parlamentario, antes y después de la reforma de 1971) bastará mencionar apenas aquellas, típicas de derecho constitucional más que de derecho parlamentario en sentido restringido, que colocan al presidente de asamblea, en el ordenamiento jurídico, como órgano de relevancia constitucional externa: las funciones constitucionales consultivas por desarrollar para conforto del jefe del Estado, de quien, no por acaso ni por una mera razón protocolaria, los dos presidentes de las cámaras son llamados sus consejeros naturales (expresión

de la opinión obligatoria y no vinculante para la disolución de una o ambas cámaras, expresión del parecer sobre la misma naturaleza jurídica para la disolución del consejo superior de la magistratura, en fin, las conocidas “consultas” para la resolución de las crisis de gobierno), y las funciones constitucionales activas para el presidente del Senado y para el presidente de la Cámara, respectivamente, en cuanto a la suplencia del jefe del Estado y a la presidencia del Parlamento en sesión conjunta, en los casos y para los actos tipificados por la constitución y por las leyes constitucionales.<sup>48</sup>

En cuanto a las funciones presidenciales de restringido derecho parlamentario, ha sido considerado provechoso (Ciaurro) clasificarlas en función de *activación* (tendientes a poner, tanto los presupuestos genéricos para el desarrollo de la actividad parlamentaria, como los presupuestos específicos para aquellos procedimientos particulares), *de nombramientos* (obviamente con la propuesta de los titulares de las oficinas parlamentarias), *de dirección de los trabajos* (para el desarrollo normal de la actividad parlamentaria), *de control de exteriorización* (tendientes a la verificación de la regularidad de los procedimientos formalizados que se concluyen con actos cuya validez debe probarse, y en donde se requiere también la comunicación de órganos externos). Sin embargo, no se ve que sea indispensable profundizar en tales clasificaciones, subjetivas por la materia ahora en examen, específicamente en una forma de manual, tanto más que la enredada variedad de las atribuciones del presidente de asamblea se aprecian mejor, en sus diferentes realidades normativas y funcionales, con la investigación puntual de ellas en el procedimiento parlamentario en el que se ubican, y no con la enunciación abstracta con intentos clasificatorios y definitorios, del proceso mismo. En otros términos, por un lado, por la escasa homogeneidad de las variadas atribuciones presidenciales, por el otro, porque el presidente se encuentra, con poderes diferentes, presente en todo procedimiento inherente a cualquier proceso parlamentario. Para un tratamiento analítico es mejor ilustrar su rol, en la medida que la investigación se ocupará de procedimientos específicos e instituciones y relaciones de derecho parlamentario.

Sin embargo, no por esto sería lícito sustraerse a la tentativa de una visión de conjunto del rol presidencial, cuando menos en la confrontación entre la situación anterior y aquella posterior a la reforma reglamentaria, que no por nada ha incidi-

<sup>48</sup>Es necesario agregar, luego, que en estos últimos años se ha desarrollado una legislación que intenta evidentemente sustraer las decisiones relativas a la cotización exagerada que caracteriza a nuestro sistema y atribuir las a los presidentes de las cámaras, por la imparcialidad institucional que caracterizan las funciones: poder de nombramiento de particulares órganos de garantía, como los nueve componentes de la comisión de garantía para el ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos esenciales (Ley número 146 de 1990); el garante para la radiodifusión y la edición (Ley número 223 de 1990); los cinco miembros de la autoridad garante de la concurrencia y del mercado (Ley número 287 de 1990), etcétera.

do particularmente en el rol presidencial. Ayudan al respecto las maniobras del movimiento doctrinal que, durante los años sesenta, en los ámbitos científicos y en la misma opinión pública, se debatió como uno de los grandes temas de racionalización y modernización de las instituciones, con argumentos vinculados con la perfectibilidad del instituto parlamentario. Sobre el rol del presidente de asamblea, la opinión prevaleciente, en el matiz de las tendencias diferentes, era en el sentido de favorecer, al mismo tiempo, el reforzamiento y la despolitización de las funciones haciendo la aplicación, aumentando el quórum, de la base electoral del consenso y legitimar, con el aumento de la representatividad, el crecimiento de los poderes vinculados, no ya a una tarea de soporte de las contingentes exigencias gubernativas en el Parlamento (tanto para la función legislativa como para aquellas políticas de las asambleas), sino, más bien, de aquéllas vinculadas a una visión de garantía de los intereses parlamentarios objetivos y permanentes para el orden de las sesiones, la disciplina de los debates, la resolución de las cuestiones incidentales y, en suma, para potencia del rol arbitral. Por el contrario, la potenciación así diseñada se debería acompañar del debilitamiento de las funciones discrecionales políticas del presidente substancialmente, devolviendo a los órganos colegiales políticamente representativos el conjunto de las funciones discrecionales reales que se centran en la determinación del orden de los trabajos.

Al transferirse en el Parlamento el movimiento doctrinal sufrió, necesariamente, las variantes sugeridas por cada fuerza política por su impostación ideológica y por el interés práctico dictado por su propia ubicación en la formación, no sin resentir, por las conclusiones, de la discrepancia producida entre Cámara y Senado, en razón, por un lado, de la más acentuada tendencia de los grupos actuantes en la primera asamblea por una gestión colegiada del instituto y, por otro, de la más incisiva personalidad, que en la segunda asamblea caracterizaba, durante la elaboración del reglamento, al titular *pro tempore* de la presidencia. De ello derivó una diversidad en la configuración de los dos órganos presidenciales, sobre la cual, no se puede soslayar una incongruencia. En efecto, mientras que al presidente del Senado se le suman una serie de expectativas mayores, al presidente de la Cámara se le reconocen otras y se le dan algunas residuales o creadas *ex novo* (como algunos poderes consecuentes por el reflejo político), pero, su representatividad real requerida es de menos amplitud, como en el quórum, lo que no sucede en lo correspondiente a la otra rama. Esta disposición es por demás ilógica por la circunstancia de que al propio presidente del senado le compete la asunción de las funciones vicarias del jefe del Estado, es decir, del órgano que representa la mitad nacional.<sup>49</sup> Aparte de ello (que es un relieve de orden metodológico y político que

<sup>49</sup> Sin embargo, viéndolo bien, precisamente en la suplencia del Presidente de la República por parte del presidente del Senado se llega al fundamento del sistema electoral, y de los relativos quórum, previstos para su

no incide de ningún modo, como se comprende, sobre la posición jurídica del presidente y sobre la representación jurídica del cuerpo entero, también del Senado) baste resumir, buscando entre los informes de las respectivas juntas del reglamento y en las relaciones de los debates que desarrollaron, las diferencias más marcadas y más significativas entre los dos reglamentos, teniendo todavía presente que modificaciones sucesivas, introducidas especialmente en la Cámara con base en la experiencia madurada en el funcionamiento de algunos institutos (de modo particular, en la programación de los trabajos), desembocaron en un sensible aproximación de las disciplinas respectivas. En la Cámara de Diputados:

- a) El crecimiento del consenso político requerido para la designación presidencial respecto a la normativa precedente responde al claro criterio de desvincular aquella elección de la “contingente mayoría política”, como acentuando la independencia respecto del gobierno;
- b) “la función presidencial mantiene más autoridad, más prestigio y mayores posibilidades de influencia sobre los trabajos de la Cámara, cuanto más el presidente, personalmente, sea mantenido ajeno a todo lo que concierne a determinadas deliberaciones y a determinaciones que tengan relevancia política” (réplica del relator, diputado Luzzatto), para superar las presiones de los grupos parlamentarios y para acordar la programación de los trabajos auxiliados por su órgano representativo paritario, la conferencia de los presidentes. Pero el fracaso sustancial de la programación de los trabajos, fundada en el acuerdo unánime de los grupos parlamentarios desembocó, como luego se verá, en la atribución al presidente de la Cámara, aunque en vía subordinada respecto a alcanzar aquel acuerdo unánime, de un verdadero y propio poder de determinación del programa de los trabajos, de indiscutible relevancia política.

Por el contrario, en el Senado:

- a) El criterio de la dirección colegiada, que constituía el motivo de fondo de la reforma general del derecho parlamentario en la visión de las varias fuerzas políticas, ha sido realizado en manera muy matizada y volátil;
- b) los poderes de dirección del presidente monocrático resultan aumentados por lo que se refiere a los aspectos disciplinarios y aquéllos funcionales de la

---

elección. La exigencia de una amplia representatividad del presidente respecto a las fuerzas políticas presentes en la asamblea, en efecto, está garantizada en la primera votación por la previsión de un quórum igual a la mayoría absoluta de los componentes. Cuando esto no se hubiese alcanzado, aun en una segunda votación, la exigencia de impedir posibles vacíos institucionales, ligados a una eventual imposibilidad de cumplimiento de las propias funciones por parte del Presidente de la República en el periodo de la primera constitución del Senado, justifican, al día siguiente, una tercer votación por mayoría simple y en caso de ulterior resultado negativo, el balotaje entre los dos candidatos que hayan logrado en la precedente el mayor número de votos.

organización de los debates, con la motivación explícita de que en la antigua fórmula reglamentaria “dirige la discusión” —como hace notar la relación adjunta al proyecto— en el viejo texto “no se señalan poderes adecuados capaces de hacer efectiva tal autoridad, aún sobre el plano jurídico”, en la codificación de su competencia exclusiva en materia de recepción de los textos, de colocación de las preguntas y de decisión del orden de las votaciones, así como en materia de coordinación entre los órganos senatoriales, en modo especial en las comisiones permanentes;

c) para todas las otras atribuciones tradicionales, más directamente politizadas que son, por excelencia, aquéllas inherentes a la programación de los trabajos, el presidente se encuentra más bien sujeto a las determinaciones de la conferencia de los presidentes, pero, conservando siempre una potestad exclusiva de iniciativa en las propuestas, que no puede tener, como es en la lógica de los colegios, relevantes efectos concretos.

Para concluir sobre los principios informadores de la figura del presidente de asamblea en nuestro ordenamiento —reenviando, se repite, a la tramitación de los procedimientos específicos, en los que se coloca funcionalmente el examen de las atribuciones presidenciales específicas— es necesario mencionar la cuestión relativa a la responsabilidad del tal órgano, es decir, la relativa a la naturaleza de su relación con la asamblea y cómo ésa puede ser interrumpida.

Desde un punto de vista rigurosamente sistemático, el tema se pudo haber ubicado mejor en el párrafo precedente, dedicado a la descripción del nombramiento y sus funciones. Sin embargo, faltando al respecto las normas reglamentarias expresas y estando el argumento estrechamente vinculado —por la reconstrucción interpretativa que se puede hacer— a la temática del rol presidencial desde el punto de vista constitucional y de régimen, parece preferible tratarlo aquí. Tal interpretación reconstructiva debe partir de la naturaleza fiduciaria de la designación presidencial y obedecer, por lo tanto, los principios generales reguladores de toda relación fiduciaria, estén o no expresados en normas de derecho escrito. Eso vale tanto más cuando, como acontece con el presidente de asamblea, en el Senado de la República y en la Cámara de Diputados, ante la ausencia de una responsabilidad técnica, tipificada en procedimientos hechos a propósito para hacerla valer, sirven para sostenerla una serie de funciones activas y consultivas de orden constitucional y de puro contenido político, de potestades discrecionales de orden reglamentario y, toda vía más, de “facultades” en sentido restringido, éstas también de notabilísimo relieve político, que podría decirse que son conformes con los principios generales del ordenamiento cuando subsista, en todo momento,

la posibilidad concreta de interrumpir la relación entre el presidente y la asamblea, revocándole la confianza.

Esta particular y atípica relación fiduciaria, se debe comprender que es por tiempo indeterminado, conforme, por lo demás, a los principios generales. Y a la tipicidad de su génesis (no hay lugar, obviamente, a una moción motivada de confianza) corresponderá la atipicidad de su resolución, en el sentido de que la presunción de confianza vale hasta la manifestación de prueba en contrario es decir, vale cuando no se registren actos o, también, comportamientos parlamentarios, realizados por la mayoría de los miembros de la asamblea, idóneos por su relevancia para integrar el significado de una revocación o, de cualquier modo, de venir a menos la confianza en el presidente.

Precisamente, ha sido recordado (Ferrara) que siempre la representatividad de un órgano comporta la responsabilidad política de su titular frente a quien lo ha nombrado; en cuanto a la cuestión ahora tratada, sobre la relación jurídica que existe entre el presidente y la asamblea “se impone la constante efectividad de la relación representativa”. Los instrumentos procedimentales que se disponen para hacer valer la responsabilidad del gobierno hacia las cámaras podrían, en caso necesario, ser utilizados también para la eventual puesta en juego de la responsabilidad presidencial (aquí hasta se podría considerar, también que la cuestión de confianza puede ser atípicamente puesta en una relación atípica), pues se sabe de la fungibilidad de esos instrumentos procedimentales por subespecie diferentes –piénsese, por ejemplo, la orden del día– pero el recurso a esos instrumentos no es necesario o debido (y viéndolo muy bien, ni siquiera oportuno), bastando el disenso de la asamblea, manifestado de cualquier modo en el voto de la mayoría de sus miembros sobre propuestas presidenciales calificantes, tales como para implicar la subsistencia de la confianza, para significar con ello la interrupción de la relación de confianza.<sup>50</sup>

Será un grave error conceptual y de máxima incorrección parlamentaria sacar de estas observaciones la consecuencia de la posibilidad, para la mayoría gubernativa, de provocar o anexar la revocación de la confianza al presidente de asamblea que no haya proporcionado, en los propios actos y comportamientos, un auxilio válido al Ejecutivo para la aplicación en la sede parlamentaria, de su programa

<sup>50</sup>La mayoría de los miembros de la asamblea, expresión empleada para evitar confusiones con la mayoría política por las razones dichas inmediatamente en el texto, será naturalmente presumible también por la conducta de los presidentes de grupo. Ni para manifestarse la revocación de la confianza –cuando se alcance, como sería preferible que no acontezca, a formalizarla con una votación– se requeriría el mismo quórum del nombramiento, debiéndose aplicar en este caso las normas de derecho común sobre la resolución de la relación fiduciaria. Pero, será suficiente la sola actitud de las minorías, especialmente si el disenso sobre la conducta del presidente trata sobre sus funciones arbitrales, de moderador o de garante, a advertir a quien tenga el sentido de la *speakership*, de la oportunidad de dimitirse.



legislativo y político. Los intereses jurídicos y los valores políticos conculcados o pretendidos, por el presidente de asamblea, hacen que su responsabilidad deba ser cuestionada; pero, no son ni pueden ser intereses de parte, sino aquéllos generales y permanentes del ordenamiento, señalados en los cánones de los principios informadores, los que presiden y competen a la categoría constitucional, cuando se trate de actos y comportamientos presidenciales de relevancia o eficacia constitucional (como para la suplencia del jefe del Estado, o para la presidencia del Parlamento en sesión conjunta, o para las consultas en las crisis de gobierno), o sea, en la categoría de las normas –reglamentarias y de rectitud– de derecho parlamentario, y no cuando se trate de sus funciones con relevancia interna. Esta breve conclusión, de una indirecta sumisión política a la mayoría política de la asamblea, que la evolución histórica del rol presidencial manifestaba claramente tanto en la vieja disciplina normativa como en la praxis republicana, resulta rechazada decididamente cada vez más a la luz de los reglamentos vigentes, ya sea por la acontecida despolitización del órgano, que por las normas que regulan su elección. En efecto, la disciplina normativa presente está oportunamente inspirada en el total rechazo de una solitaria doctrina (Ferrara) que, mirando a la responsabilización del presidente de asamblea, en orden al programa gubernamental del que se sentía protector con las modalidades procedimentales, alteraba el significado histórico de la evolución del rol presidencial en el Parlamento italiano, con la convicción de que el rumbo político del gobierno, asumido por esa misma doctrina como no normativo sino existencial, que caprichosamente hubiera debido llegar a ser normativo para ese único órgano, el de presidente de asamblea parece entre tantas hipótesis designables decididamente la más recalcitrante.

### *Los grupos parlamentarios*

ENTRE LOS primeros actos organizativos de las cámaras están aquéllos relativos a la constitución de los “grupos parlamentarios”, que desde hace tiempo eran las articulaciones políticas fundamentales de la institución parlamentaria y que ahora, aun formalmente, en la medida del nuevo derecho positivo de las asambleas, configuran los órganos homogéneos, en cierto modo.

Son muy conocidos, tanto la génesis y más, todavía, los presupuestos históricos del instituto. Todos saben cómo la crisis del sufragio restringido y del escrutinio uninominal (registrando la transformación del partido de opinión, o partido de cuadros, en moderno partido de masa, regido por una disciplina antes desconocida y estructurado en una organización rígida y centralizada) dio lugar a la afirmación en la escena política y parlamentaria, de movimientos que alteraron fundamental-

mente la antigua y, desvaneciente relación entre mayoría y oposición del parlamentarismo del siglo XIX, de supuesta y siempre magnificada pero nunca actuada inspiración británica, como fue la realizada en Italia en la experiencia del resurgimiento. La llegada a la vida política de clases nuevas a través del instrumento del sufragio universal y conjuntamente con la difusión, antes de las ideologías socialistas, de la implantación del primer verdadero político moderno, y luego del movimiento político católico, destruyeron las condiciones de esa ósmosis permanente –sustitutiva de una, nunca existida, alternancia en el gobierno de agrupaciones políticas– que, en el diverso planteamiento de algunos aunque fundamentales problemas, era expresión del poder, casi siempre de la misma extracción socioeconómica. Roto ese equilibrio de vasos comunicantes, las distancias políticas, entre los varios partidos, hacían impracticable la antigua manera, entre *fair play* y transformismo, de gestión parlamentaria. Pareció necesario un nuevo modo de entender la representación y el ejercicio de la soberanía, consecuencia de la dialéctica más amarga entre las partes políticas, y tal modo nuevo, pareció y fue valientemente expresado por el proporcionalismo. Éste se sustancia, como es muy conocido, en el rechazo del concepto de la representación parlamentaria, elegida para permitir la expresión de un gobierno mayoritario controlado por la minoría –eso que en Italia había sido más que una realidad, un propósito vago–, sustituido por el concepto de la representación parlamentaria entendida como el espejo, lo más fielmente posible, de la realidad política, de toda la realidad política del electorado: de ahí el favorecido multipartidismo, y como competencia electoral, la sustitución del método uninominal (típica y automáticamente mayoritario) con aquél de las listas en juego, en el mismo distrito, para obtener, cada una, los votos de los propios adherentes.

El escrutinio uninominal, que favorece necesariamente a las personalidades fuertes, atenúa el poder de los partidos sobre los candidatos, mientras que el método proporcional produce necesariamente el fenómeno contrario, por razones sobre las cuales la ciencia política ha investigado ampliamente. De ahí que la sujeción política de los candidatos hacia el partido (al que compete la potestad de presentar las listas) se traduce, luego, en la sujeción política de los elegidos hacia el partido mismo, así la constitución de los grupos parlamentarios en las cámaras se presenta (también y, necesaria legítimamente, como se verá) como el instrumento de control natural de los miembros del Parlamento por parte de las centrales extraparlamentarias de partido.

El reconocimiento de los grupos, en el Parlamento, representa uno de los testimonios más significativos de la adecuación de la estructura parlamentaria a los cambios que se suceden en el régimen político, ciertamente no menos significativo y calificador de la afirmación de los instrumentos para hacer valer la respon-

sabilidad ministerial, en concomitancia con la mutada relación del gabinete hacia el soberano y las asambleas. Abandonado definitivamente en 1919 el escrutinio uninominal por el proporcional, dos reformas fundamentales reglamentarias marcan el orden del Parlamento italiano antes del fascismo, sin lugar a dudas de importancia superior a aquéllas de 1900, de a que se recordará la relevancia; precisamente la introducción de los grupos parlamentarios y la sustitución, en la que esta introducción es complementaria, de los antiguos “oficios” por las comisiones permanentes; dos consecuencias de la misma causa histórico-política. En 1920, con sucesivas modificaciones, de junio de 1922, los antiguos “oficios” (que en número de nueve se dividían en cada sesión todos los diputados, mediante sorteo, para los fines de aquel examen preliminar de las leyes que había sustituido el sistema llamado “de las tres lecturas”), eran profundamente transformados, manteniendo por lo demás la misma denominación, sobre la base de su composición ya no accidental y precaria sino permanente y conforme al criterio de la personal adhesión política del diputado. Los “oficios” llegan a ser, en suma, los actuales grupos parlamentarios, a los que se asigna únicamente la tarea de proveer, mediante elección interna en escrutinio secreto, a la designación proporcional de los componentes de las comisiones permanentes.

En una nueva prueba de la estrecha correlación entre sucesos de derecho parlamentario y cambios de régimen político, es interesante recordar que, todavía antes de la institucionalización de la dictadura fascista por la abolición del pluralismo de los partidos y, luego, por la radical transformación en la “Cámara de los fasci y de las corporaciones”, los grupos parlamentarios —expresión en Parlamento de la libre dialéctica entre los partidos en el país— desaparecen en 1924, apenas constituida la nueva Cámara por las primeras elecciones después de la llegada de Mussolini, sólo con la fuerza de la aprobación de una moción. Naturalmente ausentes en la Cámara de los fasci y de las corporaciones, pero no en el Senado del reino, en donde la presencia de una exigua patrulla de senadores no fascistas hace conveniente para el régimen la sobrevivencia del único grupo parlamentario bajo la dictadura, denominado “unión fascista del Senado”, los grupos parlamentarios resurgen en la asamblea constituyente. La historia de las modificaciones reglamentarias que intervienen en la edad republicana y, en esencia, la historia de su progresivo potenciamiento en la organización de las cámaras, es consecuencia natural del peso asumido por sus entes de referencia, los partidos, en la vida constitucional.<sup>51</sup>

<sup>51</sup>Para la comprensión efectiva de la problemática inherente al grupo parlamentario bajo el perfil jurídico-constitucional, puede ser útil hacer antes algunas consideraciones generales de derecho constitucional, en orden a su relación con el partido. Tal relación no constituye un dato ajeno al ordenamiento jurídico y, por lo tanto, irrelevante por eso, pero, es presupuesto y reconocido formalmente. Primeras indicaciones en tal sentido, de

La pertenencia a un grupo parlamentario es obligatoria para cada uno de los miembros del Parlamento; los reglamentos señalan la obligación de hacerlo dentro de los dos días de la primera sesión (tres en el Senado). Los diputados están obligados a “declarar al secretario general de la cámara a cuál grupo pertenecen”, mientras que en el Senado se impone “indicar a la presidencia del Senado el grupo

---

carácter general, se encuentran en el artículo 49 constitucional, en su natural vinculación con el artículo 18. De estas disposiciones se deduce, ante todo, que el partido político es una asociación privada a la que se le reconoce una potestad autónoma de organización interna, con sólo los límites en cuanto a la exigencia fundamental, puesta por encargo de la República, de garantizar los derechos inviolables del hombre incluyendo las formaciones sociales (artículo 2 constitucional), entre las cuales entra indudablemente, el partido. Función constitucional del partido es la de recurrir a la determinación de la política nacional, es decir, a la actividad política desarrollada al interior del Estado, de la cual aquélla del Parlamento constituye parte esencial. El partido político se configura, por lo tanto, en nuestro ordenamiento, bajo el perfil no sólo histórico, sino también, jurídico-formal, como elemento de conexión entre la sociedad y el Estado, y su penetración al interior de este último acontece con la presentación de los propios candidatos a las elecciones, el ser acogido por parte del cuerpo electoral, la sucesiva constitución al interno de las cámaras de los grupos parlamentarios, normalmente compuestos por el conjunto de los diputados o de los senadores elegidos en las listas de cada partido. La disciplina de la organización del partido, necesaria para la realización de esta función es atraída constitucionalmente, ayuda el repetirlo por la reserva de potestad estatutaria establecida, en los límites indicados antes, por los artículos 18 y 49 constitucionales.

En estas disposiciones constitucionales encuentra, por lo tanto, su fundamento jurídico aquel conjunto de disposiciones contenido en los estatutos internos de los partidos que proveen la formación de los grupos parlamentarios considerados como órganos nacionales del partido; reconocen a cada grupo una potestad reglamentaria interna, limitada por su subordinación a la aprobación preventiva por parte de otros órganos del partido; establecen que los grupos parlamentarios y cada uno de sus componentes, para todas las cuestiones de relevancia positiva, deben atenerse al rumbo general del partido y a las directivas de sus órganos centrales, etcétera.

Los reglamentos internos de los grupos parlamentarios, además, disciplinan normalmente su composición, individualizándola en los diputados y en los senadores elegidos en las listas del partido, mientras que la eventual admisión de otros diputados se somete a la deliberación del comité directivo del grupo previa deliberación de la dirección del partido; determinan los órganos internos y los poderes relativos aun en referencia a la actividad del partido; establecen cuándo a los miembros del partido pueda reconocerse libertad del voto; prevén que a las reuniones del comité directivo participen de derecho el secretario político o su delegado y que para la disciplina de las reuniones plenarias del grupo, se respete, en cuanto aplicable, el Reglamento de la Cámara a la que pertenecen; imponen el control sobre la actividad parlamentaria de los respectivos miembros y las sanciones a las que serán sometidos.

La relación entre partido y grupo parlamentario, que encuentra su primero e implícito reconocimiento en el artículo 49 constitucional, es afianzado ulteriormente y confirmado por el artículo 18 de la Ley número 361 de 1957, que disciplina las elecciones para la Cámara de Diputados. Esta norma, al establecer que las listas de los candidatos por cada distrito deben estar firmadas por un cierto número de electores, prevé al mismo tiempo, que ninguna firma se requiere “para los partidos o grupos políticos constituidos en grupos parlamentarios en la legislatura precedente” (análoga referencia a “partidos presentes en parlamento”, está contenida en el artículo 14 del mismo texto normativo). El grupo parlamentario, por lo tanto, no puede ser considerado, ni de hecho ni formalmente, como una entidad autónoma respecto al partido, sino que es parte integrante, su expresión organizativa al interior de las cámaras, funcionalizada por la aplicación del rumbo político del partido.

Pasos posteriores en esta dirección han sido hechos con la legislación sobre el financiamiento público de los partidos, que reconfirma la existencia de una relación de identidad —no sólo de hecho, sino jurídico-formal— entre el grupo parlamentario y la restante organización extraparlamentaria del partido. Es efecto, sólo en estas condiciones, se puede justificar el hecho de que queriéndose conceder un financiamiento público a los partidos, los fondos relativos sean asignados a los grupos parlamentarios, a menos que no se quiera considerar que la normativa en cuestión sea constitucionalmente ilegítima por exceso de poder legislativo bajo el perfil de la irracionalidad e ilogicidad manifiesta, en cuanto, habiendo deseado financiar a los partidos políticos, en cambio, ha financiado a los grupos parlamentarios, considerados en hipótesis como sujetos formalmente diferentes de los primeros.

del que pretende formar parte".<sup>52</sup> La misma obligación rige (también al Senado, por mención expresa en el reglamento) frente a quienes llegan a ser parlamentarios durante el curso de la legislatura, por sucesiva proclamación o por nombramiento.

Para constituir un grupo parlamentario es necesario, en la Cámara, un mínimo de veinte diputados y, en el Senado, de diez senadores. La constitución en la Cámara de grupos en menos de veinte inscritos, puede, todavía, ser autorizada por la oficina de la presidencia, en cuanto a que esa fracción represente a un partido organizado en el país, que haya presentado listas electorales en no menos de 20 distritos, obteniendo en un distrito, al menos, un cociente entero y una cifra electoral nacional no inferior a los 300 mil votos válidos. También en el Senado puede ser permitida, por el consejo de presidencia, la constitución de grupos parlamentarios con menos de diez inscritos (siempre que esté formado de al menos cinco senadores), a condición de que representen partidos organizados en el país, que hayan presentado sus propios candidatos en al menos quince regiones y hayan sido elec-

---

La existencia de una relación de naturaleza orgánica entre el partido y sus grupos parlamentarios está, además, confirmada en modo explícito y directo por numerosas disposiciones contenidas en esta misma normativa. Por ejemplo, el artículo 3 de la Ley número 195 de 1974, establece que a los grupos parlamentarios les espera una contribución para el desarrollo de sus propias tareas y "para la actividad funcional de los relativos partidos"; el tercer párrafo de la misma disposición, en la letra b) agrega, luego, que el 23 por ciento de la suma asignada se reparte de manera igual" entre las representaciones parlamentarias de los partidos", que son, precisamente, los grupos parlamentarios; y el quinto párrafo especifica que los presidentes de los grupos parlamentarios están obligados a cooperar "para los mismos partidos" con una suma inferior no al 90 por ciento de la cobrada "en los términos y en los modos establecidos por los respectivos estatutos y reglamentos".

Las indicaciones mencionadas no agotan, sin embargo, la problemática relativa al grupo parlamentario que en el momento en que penetra en la organización del Estado llegando a ser elemento esencial de la estructura de la Cámara y/o del Senado, se transforma agregando, como se verá luego, a la propia naturaleza de órgano interno del partido, aquélla de órgano de la Cámara, necesariamente subordinado también a la potestad legislativa propia de esta última.

Es evidente cómo, en esta materia, se contraponen sobre el plano formal, debiendo aún encontrar un punto de recíproca y necesaria organización, por una parte, la reserva de potestad estatutaria que el artículo 49 constitucional reconoce al partido político y, por otra, la reserva del reglamento parlamentario. Cada Cámara, en particular, deberá establecer en concreto las normas relativas al grupo parlamentario como elemento esencial de la propia organización interna, sin superar el límite, más allá en la que está colocada la esfera, igualmente protegida bajo el perfil constitucional, reservada a la potestad de auto-organización del partido: límite indefinido y fluido, pero cuya determinación concreta se destempla y se resuelve en la confluencia unitaria de los mismos sujetos potencialmente contrapuestos: los partidos políticos agentes, tramite los respectivos grupos parlamentarios, al anterior de cada Cámara.

<sup>52</sup> Al margen de las diversas formulaciones adoptadas en los dos reglamentos, el del Senado más respetuoso de la autónoma manifestación de voluntad del parlamentario y también más realista en la implícita previsión de elegidos con un símbolo de partido —no en una lista, recuérdese— que después pretendan separarse del grupo que es su proyección parlamentaria; aquél, de la Cámara, implica aparentemente un inexistente, y si acaso, indebido automatismo entre la candidatura en una lista y la pertenencia al grupo correspondiente. Sin embargo, debe destacarse que en la discusión sobre el proyecto de reglamento de los diputados surgió el significado unánime dado a la formulación camarál —ciertamente, no adecuado— en el sentido de que la declaración de pertenencia es un *posterius* certificatorio respecto al *prius* de la ya acontecida inscripción libre del diputado al grupo de su autónoma opción.

tos en al menos tres regiones (artículo 14, quinto párrafo, Reglamento del Senado). Al respecto debe observarse que la solución adoptada, tanto por la Cámara (en donde es introducida en el reglamento desde el inicio de la cuarta legislatura, en 1963, con la eliminación de la antigua norma sobre el requisito mínimo de diez miembros) como por el Senado (con una reforma reglamentaria introducida en 1977), responde a la exigencia de institucionalizar en un órgano constitucional, es decir, de “parlamentizar” movimientos políticos que, de cualquier manera, son existentes y operativos en la comunidad nacional, y en particular para permitir que éstos participen también con su representación parlamentaria en las consultas presidenciales en las crisis de gobierno (tal fue, en origen, la razón contingente que permitió a los cinco diputados del PRI, constituirse en grupo); la indiscriminada posibilidad de dar vida a grupos parlamentarios no está todavía exenta de inconvenientes. Sobre el plano de la política constitucional, baste citar el estímulo que recibe el multipartidismo y, en especie, la tendencia al fraccionismo escisionista; mientras que, sobre el plano del derecho constitucional asume un marcado relieve la vulnerabilidad del artículo 72 constitucional), ahí en donde permite el procedimiento legislativo, llamado descentrado, en las comisiones, siempre que estén “compuestas en manera de reflejar las proporciones de los grupos parlamentarios” (la misma limitación existe, por lo demás, para las comisiones parlamentarias de investigación a las que se refiere el artículo 82). Lo irreal de este inconveniente teórico lo tuvo que experimentar, precisamente, la Cámara, en donde, con una ulterior modificación de 1966, se hizo necesario estatuir que ningún diputado puede formar parte de más de una comisión. En efecto, se había observado que la abolición del límite numérico, al darle facultades a los grupos más exiguos para la designación de sus propios miembros en más de una comisión, hizo posible que un grupo de cinco diputados pudiese estar representado en las catorce comisiones, atribuyéndose indebidamente, de tal modo, una fuerza “proporcional” igual a aquélla de un grupo de catorce miembros.

Se asignan al “grupo mixto”, en ambas ramas, los parlamentarios que no hayan declarado la pertenencia a un grupo político propiamente dicho, aquellos que se hayan salido sin adherirse a otro grupo, o sea (en el Senado) a los miembros supervivientes de un grupo cuando éste se haya reducido en su constitución por abajo del número legal requerido y sus senadores no se hayan adherido, todos, a otro grupo político.<sup>53</sup>

<sup>53</sup>Las consideraciones antes expresadas, en orden a la relación entre grupo parlamentario y partido, no son menoscabadas por la presencia en la organización parlamentaria del grupo mixto a causa de la falta en el sistema de un partido que a este último se ligue en vía exclusiva. La existencia del grupo mixto se debe a la confluencia de dos principios contrapuestos: el constitucional de la obligatoria pertenencia de cada parlamentario a un grupo y, aquél, conexo a la necesaria funcionalidad de las cámaras, que excluye tendencialmente la constitución si no

Los grupos parlamentarios, motor indispensable de las actividades de las cámaras, intervienen en su organización interna, designando, con respeto al principio de proporcionalidad, los propios representantes al interior de las comisiones permanentes y especiales, así como en aquéllas de investigación; en la programación de los trabajos, sea tomando parte en la conferencia de los presidentes, sea indicando, cada seis meses, en relación con la consistencia numérica del grupo, los proyectos de ley por insertar, en fin, en el desarrollo concreto de toda su actividad (desarrollo de los debates, etcétera).

Las contribuciones a cargo del presupuesto interno de las respectivas asambleas, diferenciadas según el número, son entregadas a los grupos parlamentarios, además de aquéllas previstas por las leyes sobre financiamiento público de los partidos para el desarrollo de sus funciones; de igual forma, les está asegurada la disponibilidad de locales y de equipos. Tal norma, introducida por la reforma de 1917, confirma lo justo de aquella doctrina que atribuye a los grupos parlamentarios naturaleza jurídica de órganos de las cámaras, medianamente reconducidos al ordenamiento del Estado, no logrando, de otra manera, concebir la imputación de capítulo de un presupuesto de derecho público (como lo es manifiestamente, el interno de las cámaras, por inscribirse en el balance del Estado) a entidades cuya erogación es motivada expresamente para el ejercicio de funciones por definiciones públicas. Sobre otro plano, la disposición traduce el proceso de reforzamiento de los grupos parlamentarios, a los que se han mencionado varias veces, en la superación del atomismo individualista típico de las experiencias históricas precedentes y en la realización de la fórmula —como se expresa en el informe del nuevo reglamento de la cámara— de un parlamento “organizado para grupos y de los grupos”.

LA NATURALEZA jurídica del grupo parlamentario es un tema que necesita, antes de ser enfrentado, de menciones ilustrativas, aun en cierta medida metajurídicas, relativas a la individualización del significado del denominado “vínculo de grupo”.

Sobre el vínculo de grupo, la relación que sintetiza todo el conjunto de las dedicadas relaciones entre el miembro del parlamento y el partido (relaciones, con apariencia contradictoria a aquéllos constitucionalmente disciplinados entre el

---

está compuesto por un número mínimo de inscritos. A eso se debe agregar, todavía, que, ciertamente desde un punto de vista formal aunque sí raramente de hecho, los parlamentarios elegidos pueden no ser expresión de un partido político, sino, de un simple grupo electoral. Por cuanto esta eventualidad sea en realidad marginal y residual, todavía subsiste, y el grupo mismo llega a ser, por lo tanto, el órgano en el que confluyen todos aquellos diputados y senadores que no se reconocen (o ya no se reconocen) en un grupo parlamentario expresión de un partido político, ni aquellos “grupos” que, aún siendo expresión de un partido, no han alcanzado el requisito numérico indispensable.

miembro del Parlamento y la Cámara de pertenencia) una vastísima literatura jus-publicista se ha desarrollado en los últimos decenios. Es necesario partir de la consideración de que la prohibición tradicional de mandato imperativo (afianzado también en nuestro ordenamiento: “Cada miembro del parlamento representa a la nación y ejerce sus funciones sin vínculo de mandato”, artículo 67 constitucional) no se opone necesariamente en relación de inconstitucionalidad con la relación diputado-partido expresada por el vínculo de grupo. La doctrina prevaleciente, más allá de los matices, concuerda en considerar como justo eso que, del resto, ha percibido desde hace tiempo la opinión común: no poder prescindir, en el Estado moderno, de la particular estructura político-organizativa de los partidos, la cual postula una relación permanente entre la organización parlamentaria y aquélla extraparlamentaria.

Esta relación –articulada en sus orígenes en el sentido de una guía preeminente, de una función hegemónica de la organización parlamentaria sobre aquélla extraparlamentaria: piénsese al *caucus* anglosajón– se ha volteado al revés, después, en la experiencia continental moderna, precisa en la italiana, así que la efectiva soberanía del partido la tienen hoy los órganos externos del grupo parlamentario, que recibe de ellos las directivas de acción. En algunos países, por ejemplo en Inglaterra, los inconvenientes de una situación tal –reducción del Parlamento en Cámara de registro de la voluntad de los aparatos políticos– son, obviamente, por la costumbre constitucional que identifica al *leader* de la mayoría –primer ministro– y al *leader* de la oposición, respectivamente en los *leaders* nacionales de las dos tendencias políticas. No así en Italia, en donde los jefes de los grupos parlamentarios son por costumbre figuras de relieve político, no primario, siempre ligados, con frecuencia, con varios sujetos de los respectivos aparatos centrales. (Pero, ya sea en el análisis de la función legislativa o en aquélla de la función política del Parlamento, se tendrá modo de ver cómo no siempre se puede hablar de una relación de dependencia, ni siquiera en lo práctico.)

He aquí, entonces, por qué se propone la cuestión de la injerencia de fuerzas extraestatales, los partidos, sobre grupos parlamentarios y –según algunos– de la contradicción entre la norma constitucional que prohíbe el mandato imperativo y la sujeción de los miembros del Parlamento hacia instrucciones político-legislativas que no podrían configurarse de otra manera que como mandatos imperativos.

Tal situación de hecho –que resumiría el vasto problema de la relación entre diputado y partido político, en el aspecto que ha asumido en nuestra constitución material– no podría encontrar solución, concluyen muchos, sino en el reconocimiento aunque formal y formalmente reglamentado de la función constitucional de los partidos, en la medida de poderles asignar, junto a derechos jurídicamente sancionados, derechos y límites no menos expresados claramente en vía normativa.



Una problemática tal, sin embargo, no puede ni siquiera ser planteada sin tener en cuenta al artículo 49 constitucional: “Todos los ciudadanos tienen derecho para asociarse libremente en partidos para concurrir con método democrático a determinar la política nacional.” Realistamente ha sido observado que lo inevitable de la tendencia para el *concurso de los ciudadanos* a través de los partidos termina por llegar a ser el *concurso de los partidos* en primera persona (Crisafulli), de tal manera que la vinculación de las asambleas parlamentarias con el pueblo que no es directo ni inmediato (como se pretendería para la literatura edificante, que eso fue en un tiempo), sino de segundo grado, es decir, es realmente existente, en tanto que los partidos representados tengan, a su vez, auténtica capacidad representativa. La naturaleza permanente del concurso, según el artículo 49 –texto para leer, no en antítesis, sino, en coordinación necesaria con el artículo 67 y con los artículos 72 y 82, para los grupos parlamentarios– excluye que la prohibición del mandato imperativo pueda, razonablemente, ser referido en manera indiscriminada a aquellas entidades, los partidos, que solamente pueden realizar el previsto concurso. Por lo tanto, aquella prohibición, relativa a los partidos en relación con su proyección parlamentaria, no puede significar la falta, más bien imposibilidad jurídica, de eficacia sancionadora por parte del ordenamiento estatal sobre el conjunto de las directivas, instrucciones, deliberaciones, sanciones internas, etcétera, a través de las cuales los mismos partidos variamente influyen en la actividad de los grupos parlamentarios.<sup>54</sup> El encuentro en el ámbito constitucional del principio liberal con el principio democrático –como bien se ha hecho notar–, genera en tal materia una preeminencia del segundo sobre el primero, que está, por otra parte, en la huella de la historia: de la historia política y de aquella de las ideologías, no menos que en la historia de las instituciones jurídicas.

Las consideraciones que preceden son importantes para la evaluación de la naturaleza jurídica del grupo parlamentario. Mientras que para el partido político, no obstante su reconocida relevancia constitucional aunque formal, doctrina y jurisprudencia concuerdan en encuadrarlo entre las “asociaciones de hecho”, definidas por el código civil como “asociaciones no reconocidas” en cuanto no están dotadas de personalidad jurídica; la ciencia jurídica ha sido incierta respecto a los grupos, ya sea por el retraso con el que institutos y relaciones de derecho parlamentario han sido objetos de investigación por la doctrina constitucionalista (antes eran considerados como temática de “táctica parlamentaria”, o de cualquier manera, institutos y relaciones no relevantes para el ordenamiento jurídico), ya sea por la

<sup>54</sup>A tal opinión ya expresada en nuestras *Lecciones de derecho parlamentario*, Firenze, 1962, p. 117, parece que se adhiere la sentencia de la Corte constitucional número 14 del 24 de febrero de 1964, que afirma la validez de los votos dados en Parlamento en adhesión a la disciplina de partido, aunque eso haya sido declarado expresamente por el miembro del Parlamento, ya que él se puede sustraer a ese vínculo, sea enfrentando las sanciones internas, sea dimitiéndose del grupo, pero, conservando siempre el mandato parlamentario.

resistencia de esta última para acceder al reconocimiento de los grupos aun como órganos de las cámaras, prefiriendo, por algún tiempo, asumirlos sólo como articulaciones de los partidos, Más reciente, aún antes del que el derecho parlamentario positivo exaltara sus funciones hasta el punto de hacer que no se pudiese proponer algún concepto residual de irrelevancia jurídica, se introduce la noción de “unión institucional” o de “unión personal” entre grupos y partidos, y se afirmó la tesis de su naturaleza de órganos de las cámaras. Tal tesis es exacta, sin duda, bajo la condición de que se consideren a las cámaras, como están en el ordenamiento italiano a diferencia del inglés, órganos a su vez del Estado; así que no parece racionalmente posible, ya, negar también a los grupos parlamentarios, justamente en cuanto órganos de las cámaras, la imputación de la titularidad y del ejercicio de funciones públicas asumidas como propias por el ordenamiento jurídico del Estado. Algunos pronunciamientos jurisdiccionales (la sentencia número 86 del Tribunal de Roma del 29 de abril de 1960, y la número 93 de la Corte de apelación de Roma, de 9 de marzo de 1962) afirman, también, la naturaleza de órgano interno de la Cámara de pertenencia y por eso, de órgano del Estado, que tal vez, es una conclusión excesiva.

Las peculiaridades histórica-políticas de los grupos parlamentarios remiten a la entidad a tres cuadros de referencia: los partidos, de cuya organización interna forman parte, excepto, para el caso del grupo mixto; las cámaras, a través de las cuales desarrollan sus funciones y que ya es insuficiente definir como instructorias o preparatorias, porque a éstas competen precisos derechos potestativos; y, el Estado, al que medianamente se sujetan a las órdenes.

No tienen valor, confrontadas con el ordenamiento positivo y con el significado que ése recibe en la constitución material, en los trabajos preparatorios y en la general actividad interpretativa, las voces aisladas de la doctrina, negadoras de la naturaleza jurídica de los órganos de las cámaras a los grupos parlamentarios. Individuar en ellos, a formaciones espontáneas, que luego son aceptadas por el ordenamiento jurídico como asociaciones investidas con funciones públicas, significa tomar sólo un momento y un aspecto de su función, que en todo caso no se pueden encontrar en el “grupo mixto”; pero, es incomprensible del todo – a la luz de las fuentes reglamentarias– la afirmación de que éstos “no surgen en virtud de un acto de imperio, expresión de la voluntad del Estado, porque la carta constitucional y los reglamentos de las cámaras, contrariamente a cuanto pueda parece una evaluación superficial, no impone la formación, sino que las prevén, como libres derivaciones de las fuerzas políticas” (Tesauro). El error manifiesto de tal planteamiento aumenta cuando más se esfuerce, precisamente, en separarse de una evaluación superficial, ya que si nada se puede recabar en la constitución acerca de los grupos, excepto, justamente, su existencia obligatoria, es la relevancia cons-

titucional de que eso se deriva; los reglamentos parlamentarios, aun aquéllos anteriores a la reforma de 1971, que se expresan, precisamente, en el sentido contrario a la tesis referida, con inequívocos preceptos imperativos, tanto por la obligatoriedad de la inscripción a los grupos por parte de parlamentarios individuales cuanto por su constitución *ex novo* a cada inicio de legislatura; signo, este último de la inexistencia de una continuidad entre los grupos a través de las legislaturas, apta a marcar todavía más –respecto a la obvia continuidad en el tiempo del partido político de referencia– la naturaleza primaria de órganos camarales, en ningún modo “derivaciones” jurídicas de algo, sino, más bien, constreñidos, en cuanto a la génesis y a la existencia, a la suerte común de todos los órganos parlamentarios, los cuales –siempre desde el punto de vista jurídico– nacen y mueren con la legislatura, según el principio general de derecho parlamentario común, de la no continuidad. Precisamente, por otra parte, ha sido objetado (por Ciaurro) a aquella doctrina errónea que también existe en el ordenamiento la figura del “grupo mixto” que no encuentra el elemento de voluntariedad de la adhesión ni siquiera en el momento de su constitución, que está impuesta directamente por los reglamentos, ni valdría objetar que eso representa “una excepción frente a la regla”, como también se ha dicho erróneamente, afirmando que eso se constituye “por iniciativa de los presidentes de las cámaras”, ya que no son los presidentes sino los reglamentos los que imponen, como se sabe, la inscripción al grupo mixto de los parlamentarios no adheridos a los grupos políticos propiamente dichos.

La organización y la actividad de los grupos parlamentarios son disciplinadas, en parte, por normas de los reglamentos parlamentarios y, en parte, por los específicos reglamentos internos de grupo, así como por los estatutos de partido. Los reglamentos parlamentarios, que de aquella disciplina constituyen las solas fuentes de derecho estatal, se preocupan por el procedimiento de constitución del grupo y de la inserción de éste en la vida de las asambleas. Así, son los presidentes de asamblea los que anuncian (dentro de los siete días de la primera sesión en el Senado, y dentro de los cuatro en la Cámara) las convocatorias de los miembros pertenecientes a los diferentes grupos para prever su constitución formal, mediante la elección de los respectivos presidentes y oficinas de presidencia (uno o más vicepresidentes y uno o más secretarios). De las normas partidistas, ya sea de la organización parlamentaria o de aquella extraparlamentaria, se recaba, luego, la existencia de los órganos estatutarios “asamblea de grupo” y “comité directivo”: este último es un órgano ahora previsto por el mismo Reglamento de la Cámara.

A propósito de los presidentes de grupo (o jefes de grupo, como se dice en el lenguaje parlamentario) se menciona también el importante rol constitucional realizado por ellos en las consultas para la resolución de las crisis ministeriales; en efecto, es una costumbre que sean convocados por el jefe del Estado, no sólo

los *leaders* de partido en cuanto tales, según una innovación ya consolidada, sino también los jefes de grupo de las dos asambleas (que, sin embargo, deben expresar los deseos de los grupos convocados preferiblemente para eso).

El comité directivo, en los trabajos en que con frecuencia interviene el *leader* del partido, debería tener funciones limitadas a la organización técnica y a la elaboración de la actividad del grupo: en realidad, ése es el órgano a través del cual se realiza cumplidamente el acuerdo entre grupo y partido, ya que las direcciones políticas nacionales realizan su trámite a través de sus directivas, mientras que la asamblea de los miembros no es llamada, normalmente, a deliberar sino cuando ya se haya asegurado su ratificación. Lo que casi nunca sucede, o porque excluidos, los estatutos específicos no lo prevén, o porque son excluidos.

Ya en las primeras manifestaciones de la alteración que la constitución material positivamente instaurada por las fuerzas políticas ocasionaba en la constitución formal, fue observado, a propósito del comité directivo, que “si se diese a éste la responsabilidad de impartir instrucciones vinculadas con los diputados, no sólo se perjudicaría la democrática de la organización del grupo, sino que se terminaría por conculcar... la prohibición del mandato imperativo” (Virga). Por otra parte, es comprensible del todo el cuidadoso celo con el que las direcciones de los partidos (en donde la expresión indica los centros discrecionales de éste, de cualquier modo nombrados oficialmente) miran a los comités directivos, que son, en cierta manera, las “correas de transmisión” de la voluntad legislativa y política del partido proyectada en las asambleas. Y es natural que, especialmente en los partidos con responsabilidad de gobierno, en cada desplazamiento de la soberanía interna de una o de otra corriente se fuerce por seguir el desplazamiento correspondiente en los comités directivos. Sin embargo, no es de creer que se trate de un fenómeno automático; en los movimientos políticos en donde existe una variación sensible entre el rumbo del “aparato” y el de su electorado y, más bien, frecuentemente, una cierta discrepancia entre dirección de partido y comité directivo de grupo: este último representativo –según algunos– de las instancias que más frecuentemente están de acuerdo con la coherencia (o con la viscosidad) política del electorado acostumbrado a reconocerse con ese símbolo. El fenómeno actual, que tiene un precedente histórico muy conocido en el casi perenne divorcio entre la conducta de la organización parlamentaria y la conducta de la extraparlamentaria del partido socialista en la época giolittiana, se encuentra tanto en partidos de gobierno como en partidos de oposición, tanto en partidos de derecha como en partidos de izquierda.

Incluso sería errónea cualquier pretendida atribución de mayor democrática (por mayor representatividad) al organismo de partido más cercano al electorado, el grupo parlamentario, frente al organismo que estaría, en cambio, más

apartado, es decir, la dirección central. Ante todo, nada permite una medida –que no sea puramente subjetiva– de la mayor o menor adhesión a una voluntad imprecisa y genuina del electorado; el voto de lista y el sistema prácticamente bloqueado de las preferencias, no parecen permitir al respecto algún sondeo serio. En segundo lugar, en ningún texto normativo –y mucho menos en el artículo 49 constitucional– se puede leer que el rol de los partidos deba ser de mero registro de una preconstituida voluntad electoral, por otra parte, muy exagerada, y no ya de agitación, propagación y determinación de rumbos, que compete a los miembros del cuerpo electoral, de aprobar o de rechazar, regulando cada uno la propia adhesión en la proposición más amplia con las propias opiniones a éste o aquel símbolo de lista. Por último, se recuerda que en su libro clásico sobre los partidos políticos, Duverger ha hecho énfasis en los diferentes grados de “deformación” de la opinión, que todo sistema representativo, necesariamente (y quisiéramos decir, oportunamente) implica.

Sin embargo, no parece improbable que, en lo constitucional, el eventual desvanecimiento de la opción autónoma del parlamento a través de la imposición, por trámite del comité directivo, de la voluntad partidista, en lugar de la necesaria adhesión a la línea mayoritaria brotada de la asamblea de grupo, configuraría un ilícito lamentable.

El grupo tiene un poder disciplinario sobre sus afiliados: la violación de las obligaciones estatutarias da lugar, en efecto, a sanciones de derecho partidista que pueden significar desde la censura hasta la expulsión del grupo. Eso aclara muy bien la consistencia real del vínculo de grupo en cuanto efectividad política y permite comprender fácilmente cómo puede llegar a ser problemática la relación del miembro indisciplinado –a través de la compilación de las futuras listas del partido– cuando, aun sin llegar a la expulsión, el directivo de grupo y el aparato central del partido hayan notado la indocilidad. A propósito de las sanciones que pueden aplicarse al parlamentario ríjoso, es muy usado, antes de recurrir a su exclusión de las listas electorales –expediente, tal vez, de peligrosa publicidad–, el criterio de impedir prácticamente su reelección, ya sea a través de su presentación en distritos no asegurados, o a través del control de las preferencias. Si es verdad, entonces, de que la simple inscripción al grupo parlamentario y la consecuente subordinación voluntaria del parlamentario al rumbo político del partido no constituyen por sí, violaciones de la prohibición del mandato imperativo (en todos los movimientos políticos, conviene recordarlo a los no siempre informados críticos del sistema partidista, los parlamentarios efectivamente concurren a la elaboración de la política general del partido y participan activamente, lejos de sufrirla, de su soberanía interna; así que, en realidad, los dirigentes de la organización extraparlamentaria son tales miembros del parlamento y, en rigor, la acusación de calidad

de súbdito sería —con igual defecto de realismo— teóricamente reversible), no se puede negar que el espíritu y la lógica del sistema concurren a producir el resultado por el cual el conocido criterio del denominado “centralismo democrático”, típico de la organización política marxista, es sustancialmente el paradigma ideal de todos los movimientos políticos.

En fin, se recuerda que el miembro del Parlamento expulsado del grupo (y con mayor razón, aquel que salió voluntariamente) no sale de la oficina parlamentaria. Ello es, tal vez, la argumentación segura que pueda hacerse valer para negar la existencia de un mandato formal imperativo. El parlamentario expulsado o que renuncia deberá, se entiende bien, agregarse a otro grupo, o es acogida su demanda por un determinado partido político, o sea, a falta o por rechazo de ella, él pasará al grupo mixto. Se han hecho tentativas en los primeros años del Parlamento republicano para acoplar la renuncia o la expulsión de un grupo a la terminación del mando legislativo, pero han sido rechazados por la asamblea aun cuando el interesado había, por correcta conducta personal, presentado a los respectivos presidentes su propia renuncia. Sin embargo, éstas son aceptadas, si insiste en su decisión. Por el contrario, en homenaje al criterio político que preside la distribución de los cargos en la oficina de la presidencia, siempre ha sido aceptada la renuncia del parlamentario que, salido de un grupo, considera fundamentalmente no tener ya el título de la oficina, de vicepresidente, de cuestor o de secretario.

La praxis ya ha resuelto, y correctamente, la cuestión de las “renuncias en blanco”, en los inicios del Parlamento republicano, requeridos por algunos partidos a los candidatos al acto de la inscripción en las listas y que se pretendían hacer valer en la presidencia de las asambleas, cuando el elegido ya no haya sido del agrado del partido: las cámaras no dan curso a renuncia de tal género, cuando no resulte verificada la efectiva y actual voluntad dimisionaria del parlamentario. Eso vale —y la praxis se ha adherido a la tesis expresada en su tiempo (Virga)— ya sea para las renuncias en blanco que se estilaban en el momento que se ha dicho (obstaculizándolas, el principio de la irrenunciabilidad de los derechos futuros) sea para aquellas que hubiesen sido consignadas al directivo del grupo, posteriormente a la fecha de la elección: la sucesiva permanencia en el cargo prueba, de hecho, el cambio de decisión del interesado. Igualmente, sería nula la declaración hecha por el parlamentario al propio partido, con la que se compromete a renunciar en un futuro: cuando le fuese exigida, se estaría en presencia de un contrato inominado, pero, inválido, por el principio de la indisponibilidad e intransferibilidad del mandato político.

En cuanto al ejercicio concreto de éste, los estatutos del partido establecen, en general, para el parlamentario la obligación de concurrir en el seno del grupo, al desarrollo de las diferentes actividades sobre la base de la línea política general

del partido mismo. Los elegidos responden de su actividad sobre el plano disciplinario, no sólo en cuanto miembros del grupo, sino, también —en las relativas instancias— en cuanto miembros del partido. La relación entre organización parlamentaria y organización extraparlamentaria no es por lo demás en sentido único: no debe olvidarse que, como ya se ha dicho, que los parlamentarios participan como tales en la determinación del rumbo general del partido en el consejo nacional, en la dirección en que, por costumbre, forman parte los jefes de grupo en las oficinas directivas del aparato central. La norma interna, con diferentes formulaciones que se pueden encontrar en todos los estatutos, por la que los grupos parlamentarios están obligados, para las materia de relevancia política, a seguir el rumbo general fijado por el congreso del partido o a las directivas del consejo nacional, que en ese rumbo interpreta y actúa, no parece, entonces, representar por sí un ilícito jurídico y ni siquiera una contradicción con la lógica de un mandato parlamentario, siempre que no se descuide de colocar a éste —como se debe, por nuestro ordenamiento— en el marco del sistema partidista.

Una cierta autonomía de conducta parlamentaria se concede, por lo demás, a los miembros individuales, en todo caso, también estatutariamente, admitiéndose excepciones a la disciplina de grupo: eso puede suceder ocasionalmente aun en cuanto a votaciones. Sin embargo, prevalece la regla general de la revisión preventiva, por parte del comité directivo, de todas las iniciativas políticas y legislativas que el parlamentario intentase tomar.

El gran reforzamiento de los grupos parlamentarios con los nuevos reglamentos —fenómeno en el que examinaremos, de vez en vez, las características en la organización de los trabajos, en la función legislativa y en la de rumbo y control no implica necesariamente una mayor sujeción del miembro del Parlamento hacia el partido al que pertenece, pero es innegable su importancia al ser puesta en los cánones normativos e institucionales de un proceso histórico que, en el predominio del elemento democrático sobre el elemento liberal, ha codificado el ocaso de cuanto restaba en los módulos y modelos sobrevivientes del parlamentarismo del siglo XIX, fundado sobre la selección uninominalista de la clase política. “Tal orientación de carácter orgánico —conocido el informe de la junta sobre el nuevo Reglamento de la Cámara, aquel que mayormente registra el procedimiento mencionado— no implica, por otra parte, un deterioro de la posición jurídica del diputado específico para ventaja de oligarquías de partido o de grupos. Al contrario, mientras que se ha tutelado siempre el derecho al disenso por parte del individuo (...) se ha creado, con los poderes y la autonomía también económica de los grupos parlamentarios, una posibilidad de dialéctica efectiva entre los grupos y los mismos partidos y, por lo tanto, con espacio más ancho para el desarrollo de los derechos de cada diputado en la medida en que se haga partícipe de la vida interna del grupo.”

La afirmación, que encuentra verificación en la investigación analítica de las disposiciones singulares, todavía no parece que haya encontrado confirmación en el funcionamiento efectivo de las instituciones parlamentarias, aun frente al ambicioso objetivo de suscitar una dialéctica —que ciertamente sería saludable y ausplicable— entre los grupos parlamentarios y sus partidos de referencia. Ello, también, porque al gran enseñoramiento de los grupos en el rumbo organizador y político de las asambleas parlamentarias no se ha acompañado, como sería oportuno, con una reglamentación más rigurosa, de derecho parlamentario positivo, sobre los procesos formativos de la válida voluntad del grupo. Más bien, ocurre que, en esta materia, la evolución del derecho parlamentario ha dado pasos hacia atrás y no hacia adelante: las disposiciones reglamentarias de 1920 preveían, en efecto, intervenciones más incisivas en la autonomía de los grupos, llegando hasta dictar la disciplina de las sesiones para su validez.<sup>55</sup> Una ampliación de la esfera de actividades de los grupos disciplinada por los reglamentos parlamentarios —que se puede insistir en aplicar— está prevista, naturalmente, por su crecido rol actual; sería perfectamente coherente, más bien, consecuente a la norma que confiere, todavía hasta ahora, a la oficina de la presidencia de la asamblea el poder de decidir sobre reclamaciones relativa a su constitución; y realizará, finalmente en su pleno significado, los objetivos de los nuevos reglamentos —que dan tanto espacio a las voluntades de los grupos expresados por sus presidentes—<sup>56</sup> si introdujera una disciplina garantista al respecto, poniendo normas preceptivas sobre la validez de las sesiones de grupo, en las que se adopten, de cualquier manera, deliberaciones relevantes para los fines de las funciones conferidas a los grupos mismos como órganos de las cámaras.

### *Las juntas*

APENAS CONSTITUIDOS los grupos parlamentarios, el presidente de asamblea nombra, en cada Cámara, a los diez componentes de la “junta para el reglamento”, pre-

<sup>55</sup> Una tímida y limitada tentativa en esta dirección ha sido efectuada, recientemente, por el Reglamento del Senado, cuyo artículo 53, séptimo párrafo, establece que los reglamentos internos de los grupos parlamentarios deben establecer “procedimientos y formas de participación que permitan a los senadores individuales de expresar sus orientaciones para presentar propuestas sobre materias comprendidas en el programa de los trabajos, o de cualquier modo, en el orden del día”. Entonces, por primera vez, una norma reglamentaria penetra en el interior de la potestad estatutaria de los grupos, inclinándola a la obtención de fines individuales, en la exigencia de garantizar de cualquier manera la participación de los senadores individuales en la programación de los trabajos.

<sup>56</sup> Al momento, en cambio, los relieves sobre la escasa democraticidad de la organización del grupo, expresados primero por Virga (véase *supra*, p. 168), resultan agravados por conspicuas ventajas procedimentales —verdaderas y propias potestades jurídicas muy relevantes políticamente— conferidas a los presidentes de grupo sin ninguna de las garantías auspiciadas en el texto; fenómeno censurado severamente (por Amato) porque “bajo la apariencia de la funcionalidad se esconde una orientación de restauración no alejada para reconducir al grupo al dócil rol de la grey, más que explotar su potencial representativo”.



sida por él mismo; a los treinta componentes de la “junta de las elecciones” (veintitrés en el Senado, en donde el órgano toma el nombre de “juntas de las elecciones y de las inmunidades parlamentarias”); los veintiún diputados a la Cámara, de la “junta para las autorizaciones pedidas, según el artículo 68 de la Constitución”.

Ahora bien, consideradas en referencia a su naturaleza jurídica, en cuanto órganos colegiales permanentes de las cámaras, las juntas no difieren de los otros órganos de idéntica naturaleza jurídica, denominados comisiones, desde la reforma de 1920, que confió a estas últimas funciones de examen preliminar de las leyes, la denominación de junta ha asumido un significado diferenciado: para indicar, es decir, órganos colegiados permanentes investidos institucionalmente con funciones técnico-jurídicas y no legislativas o de control político (Ciaurro).<sup>57</sup>

El prevaleciente carácter técnico-jurídico de las juntas informa tanto de su duración, que es por toda la legislatura, a diferencia de aquélla de las comisiones permanentes propiamente dichas, como del nombramiento presidencial de sus miembros. Nótese, todavía, que en la tendencia para ampliar el rol de los grupos parlamentarios y acentuar la representación proporcional en los varios órganos, los reglamentos vinculan al presidente de asamblea —que no por acaso está considerado para el ejercicio del poder de nombramiento después de la constitución de los grupos— a tener cuidado en la designación y en la consistencia numérica de los mismos grupos.

A la “junta para el reglamento”, instituida en la Cámara en 1880 son deferidos: el estudio de las propuestas relativas al reglamento, así como las opiniones sobre las cuestiones que le someta el presidente, inherentes a su interpretación. En la Cámara, la competencia de la junta se extiende, también, a la resolución de eventuales conflictos de competencia entre los órganos camarales internos (por ejemplo, entre comisiones permanentes, a propósito del examen preparatorio para la aprobación de los proyectos de ley) cuando, sin embargo, lo considere necesario el presidente de asamblea investido para tal cuestión. Él conserva, entonces, una competencia primaria y, cada vez que lo quiera, exclusiva, desde el momento que la intervención, que él pida de la junta, en ningún caso deberá entenderse como sustitutiva de la típica función presidencial de interpretar el reglamento, inseparable del deber de “hacerlo respetar”.

En fin, el artículo 17, tercer párrafo, del Reglamento de la Cámara, establece, diferenciándose con ello netamente de la correspondiente previsión normativa en el Senado, que la junta para el reglamento “propone a la asamblea las modifica-

<sup>57</sup> Sin embargo, la diferencia que se anota, no encuentra siempre una puntual verificación, porque el Reglamento del Senado prevé en el artículo 23, la institución de una “junta para los asuntos de las comunidades europeas” (sobre la cual, *cfr.*, pp. 370 y ss.), a la que se aplican las normas vigentes para las comisiones permanentes en sede diversa de la deliberante y de la de redacción.

ciones y los agregados del reglamento que la experiencia demuestre necesarios”: disposición que ha permitido, primero la elaboración en vía de praxis de un procedimiento de revisión del todo particular y, después, su transformación, ya sea inclusive con significativas innovaciones, en explícitas formulaciones escritas.

Hasta 1981, en la Cámara, y todavía en el Senado, el procedimiento para la aprobación de las modificaciones o los agregados al reglamento ha sido semejante a aquella legislativa; pero, en ocasión de las modificaciones reglamentarias introducidas en 1981, la presentación con fines obstruccionistas por parte de una de las formaciones políticas menores (el partido radical) de más de cincuenta mil enmiendas, ha obligado a la presidencia de la asamblea, con el consenso de una amplísima formación parlamentaria, a una nueva lectura de la norma reglamentaria, desembocada en la individuación y valorización de sus aspectos peculiares. Se ha considerado, entonces, para evidentes fines anti-obstruccionistas que el poder de la junta para proponer a la asamblea las modificaciones y los agregados al reglamento que se han vuelto necesarios es un poder exclusivo: la asamblea no puede pronunciarse directamente sobre cualquier texto, aun sobre enmendamientos o artículos agregados, sin una intervención preventiva de la junta que lo haga en propio o lo proponga a la deliberación del *plenum*; no son aplicables las normas previstas en el reglamento para el procedimiento legislativo. Por consecuencia, las miles de enmiendas presentadas fueron transformadas en pocos “principios enmendadores” votados por la asamblea y transmitidos a la junta para su sucesiva reelaboración en aquella “propuesta” que el reglamento le atribuye en vía exclusiva. En fin, la propuesta de la junta fue votada globalmente y aprobada sin modificaciones.

Este procedimiento, que por necesidad se separaba del tradicional y probado álveo representado por el *iter* legislativo, ha sido adoptado luego, también en las sucesivas reformas reglamentarias hasta que en 1988, en ocasión de la modificación de las normas relativas a las modalidades de votación, el amplio consenso en materia reglamentaria, entre la mayoría gubernativa y las oposiciones, sistemáticamente perseguido desde la primera aprobación de los reglamentos republicanos disminuyó, y sobre la necesidad de modificar el artículo 49 del Reglamento de la Cámara la mayoría gubernativa se encontró polémicamente contrapuesta a todas las otras fuerzas parlamentarias, logrando obtener con no pocas dificultades, y con pocos votos de diferencia, la aprobación del propio texto. Pero, en aquella ocasión, el atípico procedimiento inventado en 1981, para enfrentar al obstruccionismo de los radicales, puso claramente a la vez todos sus defectos: la competencia exclusiva de la junta, que comprimía profundamente la participación de los diputados y, por lo tanto, de la misma asamblea en las varias fases del procedimiento; la ausencia de algunos grupos menores en la composición de la junta misma, inaceptable cons-

titucional y políticamente, en el momento en que a ésta se le atribuían tareas diferentes, pero exclusivas, y tales como para comprimir el poder de iniciativa y de encomienda de los diputados; la discrecionalidad de la junta en la elaboración de los principios enmendadores para someterlos a la votación de la asamblea y especialmente en la sucesiva especificación de aquéllos eventualmente aprobados en propuestas concretas. Así aparece, de modo manifiesto, que un procedimiento, nacido con el solo fin de contrastar intentos obstruccionistas, no podría ser idóneo para equilibrar los contrapuestos derechos de la mayoría para decidir y de la oposición para expresar claramente las propias opiniones y de confiar en su bondad para convencer de llevar sus propias posiciones, aun en parte, a los diputados de la formación adversaria.

En 1990, con una reforma reglamentaria expresa, se sometió a una nueva disciplina el procedimiento de revisión del Reglamento de la Cámara. Quedando firme el poder exclusivo de la junta para proponer a la asamblea las modificaciones y las integraciones consideradas necesarias, el reglamento permite ahora, a cada diputado, presentar en asamblea una propuesta que contenga los principios y criterios directivos para la formulación de la propuesta de la junta. En la eventualidad de que todas las propuestas de iniciativa parlamentaria hayan sido rechazadas, se somete a votación el texto de la junta; en caso contrario, esta última presenta a la asamblea un nuevo texto que resume los principios y los criterios directivos aprobados en precedencia. Este último poder de la junta, sin embargo, no es definitivo, porque un representante de grupo o veinte diputados tienen el derecho de presentar una propuesta enteramente sustitutiva del texto de la junta, en el sentido considerado conforme a los principios y a los criterios directivos adoptados. En tal caso, se somete a votación el texto de la junta y únicamente en el caso en que éste no se apruebe, los textos de iniciativa parlamentaria, comenzando por aquél más cercano a la formulación de la junta. Para ser aprobada la propuesta de modificación del reglamento debe obtener, de conformidad con el artículo 64 constitucional, la mayoría absoluta de los componentes de la cámara. La votación se hace por apelación nominal o, cuando lo pidan treinta diputados o uno o más presidentes de grupo de la misma consistencia numérica, a escrutinio secreto (artículo 49 y artículo 51 del Reglamento de la Cámara).<sup>58</sup>

También en el Senado está pedida la adopción de las modificaciones del reglamento con mayoría absoluta (artículo 17, quinto párrafo, del Reglamento del Senado). El sucesivo sexto párrafo establece, todavía, que los conjuntos normativos

<sup>58</sup>Es necesario recordar que la reforma reglamentaria mencionada, no ha menoscabado la deplorable praxis que no permite la publicidad de los trabajos de la junta para el reglamento, asegurada en forma del todo insuficiente con la publicación de un Boletín en el que, de vez en vez, están sintetizados los argumentos en discusión y los parlamentarios que intervinieron, sin alguna indicación sobre el contenido de los debates verificados, y sobre las posiciones asumidas por los relativos componentes (comprendido el mismo presidente). Tal praxis

modificadores que tengan carácter orgánico, es decir, compuestos de numerosas disposiciones ligadas entre sí, exigen la mayoría absoluta sólo para la aprobación final del conjunto, excepto que lo demanden diversamente ocho senadores.

Una regla que más bien es de comportamiento parlamentario correcto ha querido siempre que la junta fuese formada por el presidente, respetando, en cuanto sea posible, la proporción de los grupos políticos representados en la asamblea. Esta *convention*, sin embargo, nunca ha sido suficiente para asegurar la absoluta imparcialidad (por otra parte, imposible en un órgano que es siempre político) en el respeto del reglamento y, en efecto, es indicativo que la junta haya llegado a frecuentes y diferentes conclusiones de mayoría o de minoría. Teniendo presente que ella también es competente para las cuestiones de constitucionalidad, pues está conectada íntimamente con norma reglamentaria (o costumbres parlamentarias, como para el cómputo de los abstencionistas) su ineliminable naturaleza política hace todavía más apreciable la competencia del actual consejo constitucional francés para conocer sobre las conformidades a la constitución del derecho parlamentario.

El potenciamiento de los grupos, que tantas veces se ha debido recordar como elemento caracterizante de los reglamentos, ha producido también aquí indicadoras innovaciones con el fin de asegurar una representatividad más adecuada de la junta respecto a la formación política de la asamblea. Así, el presidente, valoradas las circunstancias, podrá en ambas ramas del Parlamento, integrar la junta del reglamento (con no más de cuatro miembros en el Senado, sin limitación expresa en la Cámara) teniendo presentes, por cuanto es posible, los criterios de proporcionalidad. Es interesante recordar que en el reglamento para los diputados esta facultad presidencial había estado vinculada en su origen con la fórmula taxativa "siempre respetando", referida a aquéllos tales criterios, luego desaparecida durante el deba-

---

asume una particular gravedad bajo el perfil político y constitucional, sea porque también la actividad de la junta para el reglamento está atraída por el principio general expresado por el artículo 64 constitucional, que dispone la publicidad de los trabajos, salvo las excepciones confiadas a la evaluación discrecional de las mismas cámaras (pero, es evidente, que en materia reglamentaria no es absolutamente hipotética alguna forma de secreto); sea porque el principio democrático al que están subordinadas las cámaras en cuanto órganos no ya soberanos, sino estructuras de ejercicio de la soberanía popular, implica la parcialidad plena conocida de las decisiones parlamentarias, comprendidas aquéllas de naturaleza reglamentaria; sea, porque, en fin, el órgano supremo al interno de la compleja organización de cada Cámara (la asamblea) tiene derecho de tener el pleno conocimiento del desarrollo de la discusión y de las eventuales votaciones al interior de un órgano, que de cualquier manera sirve al ejercicio de esa potestad reglamentaria que la misma constitución la reconoce.

No se podría sostener en contrario, que el sustancial secreto de los trabajos de la junta para el reglamento se vincularía con su supuesta naturaleza de órgano consultor del presidente de asamblea y, por esto, subordinado a una exigencia de reserva frente a cualquier otro sujeto. Prescindiendo de la consideración de que la junta para el reglamento es más que un órgano consultor del presidente, estando dotada, especialmente en la Cámara, de una esfera de competencia exclusiva y propia, no se logra comprender por qué motivo, aún en la expresión de opiniones pedidas por el presidente, la discusión que se desarrolla en su interior no pueda y no deba constituir un elemento de evaluación por parte de los parlamentarios y de la misma asamblea, aún en orden de aquel principio de responsabilidad al que el mismo presidente está sometido.

te, por la manifiesta imposibilidad de su indiscriminada interpretación, sin producir, finalmente, la desaparición en la junta de la distinción entre mayoría y oposiciones existente en la asamblea. La formulación más blanda, adoptada en el contexto final, tiende, en cambio, a asegurar el respeto tanto del criterio aproximadamente proporcional, como del mayor peso numérico de la mayoría. Vale también, al menos en este caso, la relevancia de las relaciones políticas entre los grupos y entre los grupos y el gobierno, como se presentan al inicio de la legislatura, es decir, al momento de la constitución de la junta, no son necesariamente éstos que, por motivos impredecibles en ese momento, se podrán producir durante el curso de la legislatura.

La "junta de las elecciones" está obligada a referir a la asamblea, no más de dieciocho meses después de la consulta electoral, sobre la regularidad de las operaciones electorales, sobre los títulos de admisión de los diputados y sobre las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad. Ella formula, al respecto, con el procedimiento ya ilustrado en el capítulo precedente, las relativas propuestas de convalidación, anulación o vencimiento. En la primera reunión, la junta elige un presidente, dos vicepresidentes y tres secretarios. Los miembros de la junta no pueden rechazar el nombramiento ni renunciar: la renovación del colegio, sin embargo, está prevista en el caso de falta de oportunidad, por un mes, a la convocatoria de su presidente, o sea, cuando para el mismo periodo no se obtuviese el número legal. Ya se ha dicho del reglamento interno que, previo examen por parte de la junta del reglamento, debe ser aprobado por la cámara con las mismas modalidades del propio reglamento, es decir por mayoría absoluta. Si ello sucedió después de la reforma de 1971, vigente todavía, como ya se ha recordado, el antiguo reglamento interno reelaborado en 1962.

Instituida en 1951 en la Cámara, y absorbiendo competencias hasta en ese momento, se destinarían a la comisión de justicia, la "junta para las autorizaciones a proceder" (expresión usual para indicar el actual órgano permanente "para las autorizaciones pedidas en el sentido del artículo 68 de la Constitución") está también disciplinada por un reglamento interno redactado y aprobado con las mismas modalidades de aquél para la verificación de los poderes: por lo demás, está vigente, todavía, el anterior a la reforma. Términos y modos que se refieren a los diputados, valen, también, cuando la petición de autorización para proceder tenga por objeto el delito de vilipendio de las asambleas legislativas (artículo 290 y 313 del código penal), es decir, los que se refieren a ciudadanos ajenos a la Cámara: un preventivo examen común está previsto en tal caso con la otra rama del Parlamento, siendo muy oportuna una decisión doble y conforme para autorizar el procedimiento con el fin de que éste tenga lugar conforme al criterio de unidad procesal, en la certeza del derecho y en el principio de igualdad.

Actualmente no están previstos los quórum para la validez de las sesiones, tanto de ésta como de la precedente junta, más bien, ha desaparecido de la nueva

normativa el preexistente quórum para la junta de las elecciones: la omisión no es ciertamente recomendable. La praxis es en el sentido de pedir para las autorizaciones a proceder, un cuarto de los componentes para la validez de la reunión y, la mitad más uno, para la validez de las deliberaciones adoptadas por mayoría de los presentes (Manzella).

Las funciones relativas a la materia del contencioso electoral y aquélla de las autorizaciones para proceder, como se recordará, están conferidas ahora al Senado, a una única “junta de las elecciones y de las inmunidades parlamentarias”. Hasta 1971, la materia de las inmunidades parlamentarias de los senadores se confiaba a la comisión de justicia: la modificación ocurrida también en el Senado, es para auspiciar una más perfeccionada naturaleza jurisdiccional del procedimiento instructorio de las peticiones, quedando aún la contradicción –ineliminable en el sistema– de la evidente naturaleza de acto político de la votación-deliberación de la asamblea.

### *Las comisiones permanentes*

PARA EL artículo 72 constitucional “todo proyecto de ley presentado en una Cámara es, según las normas de su reglamento, examinado por una comisión y, luego, por la Cámara misma, que lo aprueba artículo por artículo y con votación final”. A las comisiones parlamentarias hacen referencia, también, otras normas del mismo artículo, siempre en el tema de formación de las leyes. Por lo tanto, las comisiones parlamentarias deben considerarse, en relación con esta función de las cámaras, como órganos necesarios indefectibles, de cuya existencia constitucionalmente supraordenada debe tener en cuenta el mismo poder reglamentario de las cámaras, sujeto a los señalamientos del artículo 72 en lo atinente a las modalidades que ahí configura las atribuciones de las comisiones en la formación de las leyes, pero libre para disciplinar otras eventuales atribuciones.

En obediencia al mandato constitucional, los reglamentos de las cámaras asumen la responsabilidad de estatuir que cada grupo parlamentario, previsto en la propia constitución, proceda a la designación de sus miembros en las específicas comisiones permanentes, en la Cámara “repartiéndolos en número igual en cada comisión”, en el Senado “en razón de uno por cada trece inscritos”. El presidente de asamblea procede, entonces, a asegurar la proporción entre los grupos en las varias comisiones –en cuanto es posible y teniendo en cuenta sus propuestas–, distribuyendo los componentes que no hayan entrado en la primera repartición, así como aquéllos pertenecientes a grupos cuya consistencia numérica es inferior al número de las comisiones permanentes: para estos últimos, el Reglamento del Senado autoriza la designación de un mismo senador en tres comisiones, con el fin

de obtener la representación de cada uno de los distritos. Los miembros de la comisión que son llamados a formar parte del gobierno –no sólo los ministros, sino, también, los subsecretarios– son sustituidos por el grupo, durante el tiempo que dure el encargo, con otros parlamentarios que continúan perteneciendo, también, a la comisión de la que provienen. La composición de las comisiones permanentes es renovada después del primer bienio de la legislatura (la renovación “cada bienio”, señalada en el Reglamento de la Cámara, es una formulación evidentemente impropia, teniendo en cuenta la duración de la legislatura) y los comisarios pueden ser confirmados.

En su primera sesión, convocada por el presidente de asamblea, las comisiones proveen a la propia constitución, mediante la elección de la oficina de la presidencia, compuesta por el presidente, por dos vicepresidentes y por los secretarios. El presidente es elegido por mayoría absoluta de votos y, si no alcanza el quórum, por balotaje entre los dos candidatos más votados: en caso de empate, es elegido el candidato más anciano como parlamentario, o sea, si ambos tienen el mismo número de legislaturas, el que tenga más edad. En el Senado, la antigüedad parlamentaria no tiene relevancia. Los vicepresidentes y los secretarios son elegidos con el sistema de voto limitado.

Las comisiones permanentes son trece, tanto en el Senado como en la Cámara. Enseguida de la revisión realizada en 1987 se modificaron las materias de competencia de las comisiones, agrupándolas con base en criterios de homogeneidad, también con el fin de hacer más equilibrada la carga de trabajo de cada una de ellas. Hoy, las comisiones tienen competencia sobre las materias respectivamente indicadas en la perspectiva siguiente:

El origen histórico de las comisiones prueba eficazmente, por sus modalidades, el significado que estos colegios menores han asumido en el contexto de todo el sistema de gobierno, como para significar con su desarrollo –con parcial excepción para el ordenamiento británico– la observación de que “el Parlamento en asamblea es el tipo de órgano característico de la dinámica constitucional del siglo XIX, mientras que el Parlamento en comisión es la figura organizativa prevaleciente en el Estado contemporáneo” (Elia). Se sabe que, antes de la reforma reglamentaria de 1920, la organización de la Cámara de Diputados preveía el examen preliminar de las leyes confiado a nueve colegios internos denominados “oficinas”, sorteándolos en cada sesión, cuáles nombraban, en su seno, a un comisario para cada proyecto, en donde todos los comisarios reunidos de todos los oficios pudieran referir al *plenum*: nótese, incidentalmente, que eso constituye la matriz original del “comité de los nueve”, luego, quedó en uso en la Cámara como órgano instructorio respecto a las comisiones en singular. En lugar de los nueve oficios, la reforma de 1920 instituía un número igual de comisiones parlamentarias, especializadas

*Senado de la República**Cámara de Diputados*

I Asuntos constitucionales, asuntos de la presidencia del consejo y del interior, ordenamiento general del Estado y de la administración pública.	I Asuntos constitucionales, de la presidencia del consejo e internos.
II Justicia.	II Justicia.
III Asuntos exteriores, emigración.	III Asuntos exteriores y comunitarios.
IV Defensa.	IV Defensa.
V Programación económica, presupuesto.	V Presupuesto, tesoro y programación.
VI Finanzas y tesoro.	VI Finanzas.
VII Instrucción pública, bienes culturales, investigación científica, espectáculos y deportes.	VII Cultura, ciencia e instrucción.
VIII Obras públicas, comunicaciones.	VIII Ambiente, territorio y obras públicas.
IX Agricultura y producción agroalimentaria.	IX Transportes, correos y telecomunicaciones.
X Industrias, comercio y turismo	X Actividades productivas, comercio y turismo.
XI Trabajo, previsión social.	XI Trabajo, previsión social.
XII Higiene y salubridad.	XII Asuntos sociales.
XIII Territorio, ambiente y bienes ambientales.	XIII Agricultura

por materia *grosso modo* correspondientes a la repartición de los asuntos. La denominación de "oficios" fue asumida inicialmente, ya se ha visto, por los grupos parlamentarios nacidos de la reforma electoral proporcional, habilitados inmediatamente para la designación de los propios miembros en las comisiones, mientras que adquirirían una relativa estabilidad (un año) y, junto con a las atribuciones institucionales para el examen preliminar de las leyes, muy pronto adquirirían de hecho el poder de ejercer, a través de solicitudes de información, un control informal sobre el gobierno. Dos años después, en junio de 1922, las nueve comisiones camarales (no hay ninguna huella de este órgano en el senado real, que conservaba el sistema de los oficios hasta 1939) aumentaban hasta ser doce, con la obligación para cada diputado de formar parte de una comisión. La amplia delegación legislativa inmediatamente conferida al nuevo gabinete con tendencia fascista después del 28 de octubre (los llamados "plenos poderes" del primer ministerio Mussolini) dio ocasión, modo para experimentar adecuadamente a los nueve órganos, cuya institución queda, por lo demás, significativa, ligada con el formal reconocimiento de los grupos parlamentarios y la estructura proporcional de la Cámara, como "la última y única puesta al día en profundidad del derecho parlamentario en edad liberal" (Ungari).

En el proceso de transformación autoritaria hacia el montaje institucional del régimen fascista, una reforma, posterior a las elecciones mayoritarias de 1924, eliminaba las comisiones permanentes, evidentemente muy ligadas a los grupos parlamentarios expresión del pluralismo partidista y se regresaba así a los oficios



de 1939, cuando la nueva organización fascista de la asamblea representativa —la “Cámara de los fasci” y de las corporaciones, compuesta por miembros que llegaban a ser tales por derecho, en razón de su colocación en la jerarquía de los organismos fascistas en campo económico, sindical, cultural, etcétera—, instituía doce comisiones deliberantes en sede legislativa, nombradas directamente por el presidente de la Cámara, que luego sería, contemporáneamente, miembro del gobierno en calidad de ministro de gracia y justicia. El nuevo instituto de producción legislativa descentralizada, no tuvo oportunidad de ser experimentado plenamente, ni siquiera desde el punto de vista restringidamente técnico, porque en poco tiempo era arrumbado debido a la legislación de guerra: todos sabían, sin embargo, que resumiendo por la constitución republicana en el marco del renovado régimen parlamentario, representa —en lo relativo al procedimiento legislativo descentralizado— una característica que ha sido durante largo tiempo, es decir, hasta cuando es resumida por la nueva constitución española, exclusivamente italiana, de lo cual se tratará específicamente en el momento de ilustrar la formación de las leyes.

El fundamento constitucional de las comisiones parlamentarias —que para el artículo 72 constitucional, se ha visto, son órganos necesarios para el procedimiento de formación de las leyes— se refiere a una sola de las funciones que les confiere el derecho parlamentario positivo. Desde que revivieron en el Estado republicano ellas asumieron, en efecto, en razón de disposiciones reglamentarias o aun en vía de praxis, tareas siempre más amplias, conectadas con cualquier género de actividad parlamentaria. De tan progresivo fortalecimiento, que responde no sólo a las exigencias de la creciente —pero, a menudo, exageradamente ampliada— necesidad normativa de una sociedad contemporánea por la cada vez más vasta intervención de los poderes públicos, sino, también, aquéllas de una reestructuración de todo el trabajo parlamentario sobre el signo de la moderna productividad; es un testimonio elocuente la reforma reglamentaria de 1971, que ha habilitado a las comisiones parlamentarias para el ejercicio de funciones de control y de rumbo, antes reservadas a la asamblea.

Ello implica cambios relevantes en los fines de la misma naturaleza jurídica de las comisiones permanentes, cuya definición habitual de órganos colegiados menores con funciones instructorias o, de cualquier modo, preparatorias de la actividad de asamblea —ya puesta en crisis por la “excepción” que, por otra parte, cuantitativamente se refiere a más de dos tercios de la producción legislativa— hoy no aparece conciliable con las funciones de decisión que esperan a las comisiones, ajena, también, de la función legislativa. Por otra parte, el esquema de las comisiones, como órganos normalmente informadores o consultivos, con actividades que culminan siempre en las relaciones o propuestas por someter a la evaluación del órgano plenario, todavía antes de la reforma, ya no encontraba correspondencia

con la efectividad parlamentaria. Las tendencias evolutivas que se manifestaron en las primeras cinco legislaturas republicanas –de lo que se hará mención particular, a continuación– orientaban ambas cámaras hacia una mayor autonomía funcional de las comisiones y a una ampliación de sus poderes, especialmente en cuanto a la función de control entendida en sentido amplio. Así, cobra validez la consideración, contenida en la relación de la junta del senado en el proyecto de Reglamento de 1971, por la cual las comisiones asumen la función de “articulaciones organizativas del Senado, en las que se expresan las competencias del mismo Senado, teniendo, por eso, los poderes del instituto, con excepción de aquéllas expresamente reservadas aquella otra articulación más amplia constituida por la asamblea”.

Hasta dónde llegó el proceso de institucionalización de tal tendencia evolutiva, está sintetizado en el artículo 28 del Reglamento del Senado (que corresponde al artículo 22 del Reglamento de la Cámara) aclarándose que “las comisiones se reúnen en sede deliberante [dicho Legislativo en la Cámara] para el examen y la aprobación de los proyectos de ley; en sede reeditora para el examen y la aprobación de los artículos en singular de los proyectos de ley por someter a la asamblea para su sola aprobación final; en sede referente al examen de proyectos de ley o asuntos sobre los cuales deban informar a la asamblea; en sede consultiva para expresar opiniones sobre proyectos de ley o asuntos confiados a otras comisiones”. Más eficaz por sus ulteriores atribuciones, las más recientes, la formulación camaral, que en el tercer párrafo del artículo 22 establece: “Ellas se reúnen, por otra parte, para escuchar y discutir comunicaciones del gobierno, así como para ejercer las funciones de rumbo, de control y de información”, indicadas en otra parte.

Las funciones de las comisiones parlamentarias deben, entonces, ser examinadas analíticamente según la “sede”, es decir, el tipo de actividad que ellas se reúnen: informadora, consultiva, legislativa (llamada en el senado deliberante) y redactora –todas éstas siempre en referencia al procedimiento formativo de las leyes–, así como en sede política, entendiéndose con esta última expresión, tanto las actividades inherentes a la formación y al control parlamentario como aquellas que afirman el rumbo político-administrativo y que ahora pueden tener naturaleza de decisión, como se verá, es decir, políticamente deliberante.

En este capítulo del curso, dedicado a la morfología de las cámaras y, por lo tanto, a la ilustración de sus órganos, las comisiones no son examinadas en su aspecto funcional, prefiriéndose tratar este último en referencia a las singulares funciones parlamentarias en los capítulos sucesivos. Desde este punto de vista nos podemos limitar a decir que cuando las comisiones se reúnen en sede referente (para proceder al examen preliminar de los proyectos de ley) o en sede consultiva (vale decir, para proceder a la expresión de opiniones –de congruencia, de legitimidad, etcétera–, pedidas por otra comisión investida al mérito por un proyecto

de ley) el procedimiento organizado por el presidente es sumario, quitándole algunos detalles, válidos para la asamblea, y finalizando, sustancialmente, con la formulación de una opinión de mayoría o, cuando subsista, de una de minoría. En efecto, conviene señalar que todas las comisiones, cualquiera que sea la sede, que de vez en vez distingue su funcionamiento, reproducen fielmente en el microcosmos del colegio menor el macrocosmo del colegio mayor y, entonces, adoptan siempre por mayoría los propios actos. Para estas comisiones, operantes en sede no decisional, nótese que se excluyen como inadecuados los instrumentos de la prejudicial, de la suspensiva, y del orden del día “puro y simple”, en cuanto dirigidos a bloquear o suspender aquella manifestación de voluntad *deliberativa* que es, precisamente, impedida por las sedes referentes o consultivas. Valen, más bien, como es obvio, las normas en materia de número legal.

En cambio, el reglamento parlamentario se aplica integralmente, en ambas cámaras, para las comisiones reunidas en sede legislativa (cuando son habilitadas también para la discusión y para la aprobación de los proyectos de ley, justamente con el procedimiento descentralizado al que se refiere el tercer párrafo del artículo 72 constitucional), con la excepción de las normas que limitan la presentación de enmiendas y artículos agregados y para aquéllas relativas a los quórum particulares. La publicación de los trabajos, limitada en el pasado a la redacción del procedimiento verbal (muy insuficiente) y luego, al del resumen estenográfico, está confiada hoy por el reglamento vigente, además la posibilidad de su edición y también a que el público pueda asistir en toma directa a los debates a través de circuitos cerrados internos de televisión colocados en salas especiales (artículos 33 del Reglamento del Senado y 65 del Reglamento de la Cámara). Eso vale, tanto para sede legislativa como para la redactora. Sin embargo, nótese que cada comisión puede decidir siempre que, en el interés del Estado, queden secretos los propios trabajos.

Todas las comisiones permanentes, independientemente de la sede en la que se reúnan, obedecen a una disciplina organizativa, cuyo examen es de gran interés el examinar, sobre todo por las importantes diferencias entre los reglamentos aplicados y aquéllos precedentes, en orden a los poderes del presidente de comisión.

En el ordenamiento antiguo, estos poderes eran vastísimos, tanto como para conferir un rol decisorio monocrático de gran amplitud, más incisivo y discrecional de aquél del presidente de asamblea. La absoluta imposibilidad de revisar las decisiones, la potestad exclusiva en materia de convocatoria de los comisarios y la inexistencia de cualquier coordinación entre las varias comisiones y entre éstas y la asamblea, todo ello hacía que el presidente de la comisión fuese un órgano parlamentario con atribuciones excesivas. De ello resultaban graves disfunciones relativas a la democraticidad y a la productividad legislativa y política de los colegios menores y, por ende, del mismo colegio mayor. Bajo el imperio de los vie-

jos reglamentos, en ambas cámaras, en efecto, el presidente de comisión era el árbitro absoluto de la convocatoria de los comisarios, para aplicarse “por medio del secretario general” de aquella rama del Parlamento, con excepción, como se comprende, para la primera convocatoria –aquella constitutiva– dispuesta directamente por el presidente de asamblea. En todos los otros casos, ni la asamblea plenaria ni los miembros de la comisión estaban legitimados entrometerse en esta potestad, por lo que es fácil comprender la sobresaliente relevancia también política, sea para el *hacer* como para el *no hacer*; y sólo era posible la convocatoria extraordinaria –por una norma, por lo demás, de la Cámara de Diputados, pero, no del Senado– en la hipótesis de la iniciativa de un quinto de los componentes, durante los periodos de actualización al día. Si a ello se agrega que entraban en la competencia del presidente el nombramiento del relator sobre cada asunto en examen, la determinación de los argumentos por poner en el orden del día (únicamente pudiendo el colegio hacer presentes, al efecto, sus deseos), en fin, la verificación y la prueba de la regularidad de cualquier procedimiento consumado en comisión, no es exagerado concluir que la esfera de atribuciones del presidente italiano de una comisión, era más amplia de aquella, notoriamente vastísima, del correspondiente órgano congresional estadounidense.

Los objetivos tendenciales de la reciente reforma han presidido el redimensionamiento, saludable cuanto inaplazable, de este instituto: aquél de la programación de los trabajos y aquél de la colegiabilidad de las funciones de dirección. Bajo ambos perfiles que, obviamente, son complementarios, en cuanto a la exigencia de trabajar en coordinación a mediando y largo plazo, postula la oportunidad del concurso de todas las fuerzas operativas en el Parlamento; para programarlas válidamente se ha establecido basar la actividad de las comisiones sobre la previsión de un programa y de un calendario estrechamente coordinados con la programación de los trabajos de la asamblea, para permitir su concreta realización. Con este fin, el presidente de la comisión convoca, tanto a la Cámara como al Senado, a la oficina de la presidencia integrada por los grupos parlamentarios. El Reglamento de la Cámara prevé (artículo 25) que el gobierno que debe ser informado previamente, pueda hacer intervenir en la reunión con un propio representante. Programa y calendario son previstos según los procedimientos establecidos por los artículos 23 y 24 para la programación de los trabajos de asamblea y con el fin respetar las prescripciones temporales de esta última. En el Senado está prevista (artículo 53, sexto párrafo), por parte del presidente de asamblea, la convocatoria de los presidentes de las comisiones permanentes y especiales, con la intervención del representante del gobierno, para establecer las modalidades y los tiempos de trabajo de las comisiones mismas en coordinación con la actividad de la asamblea. En fin, ambos reglamentos prevén, aun con diversas modalidades, la convocatoria de una

comisión para el examen de argumentos particulares, a petición del presidente de asamblea. En fin, se atribuye al presidente de asamblea el poder de convocar y no convocar a las comisiones, mediante una petición a los respectivos presidentes, con carácter vinculante,<sup>59</sup> se puede decir que resulta en pérdida de potencialidad que sólo aparentemente incide sobre la autonomía organizadora del colegio menor, pero, que, en realidad, se refiere a su ente potencial, cuyas potestades resultaban antes excesivamente amplias. Sin embargo, nótese que, a diferencia del presidente de asamblea, el presidente de comisión participa en los debates, interviniendo en el mérito de los argumentos, y con frecuencia vota.

La formación del programa y del calendario implica para cada comisión un vínculo estrecho para su aplicación, del que es destinatario no sólo el respectivo presidente sino toda la oficina de la presidencia, integrada por los representantes de los grupos. De ello derivan, como notaba exactamente la relación en proyecto de reglamento camarál, vínculos objetivos y vínculos subjetivos en el poder de los presidentes de comisión para la fijación del orden del día: los primeros son consecuencia de la obligación de adecuarse a los contenidos de la programación; los segundos, por el concurso necesario de la oficina de la presidencia, integrado por los representantes de los grupos, para que sea válidamente concordado el programa de comisión ejecutivo del programa general y también relativo al argumento que no están previstos. El presidente de la asamblea, como ya se ha visto, puede intervenir, en fin, para corregir de la coordinación cuando la comisión resultase inoportuna para las obligaciones programáticas. También, se debe recordar como ulterior elemento caracterizador de los reglamentos de 1971, la potestad de los presidentes de asamblea para la convocación extraordinaria de las comisiones, aún independientemente de la hipótesis ya mencionada, por exigencias de coordinación, en donde lo consideren necesaria para la discusión de determinados argumentos. En fin, cuando la asamblea está reunida, el presidente de ésta puede pedir la suspensión de la sesión deliberante o redactora.

También compete a las comisiones permanentes el examen de los decretos registrados con reserva por la corte de las cuentas –función que en la época esta-

<sup>59</sup>En cambio, no tiene carácter vinculante la petición que el mismo gobierno puede dirigir al presidente de asamblea para convocar las comisiones (artículo 29 del Reglamento del Senado y 30 del Reglamento de la Cámara), no pareciendo admisible, a pesar de la no feliz formulación adoptada en los reglamentos, que órganos constitucionales como las cámaras (y sus articulaciones internas) estén sometidos, por lo que respecta al *interna corporis*, a vínculos de tal género de órgano constitucional de gobierno, a menos –se entiende– que tales vínculos no resulten estatuidos en la constitución, como sucede para la convocatoria prevista para la conversión en ley de los decretos-ley o para las nociones de confianza y de desconfianza. Ni valdría invocar reciprocidad para el gobierno a propósito de las normas de derecho palamentario que lo vinculan con las cámaras por actos o comportamientos inherentes a la revisión inspectora de las asambleas, precisamente porque se trata de actos y comportamientos a los que el gobierno constitucionalmente obligado por la relación de confianza existe con el Parlamento. No menos, respecto a cuanto se ha expresado en el texto, una regla de cortesía hace que la petición del gobierno encuentre su máxima acogida.

tutaria estaba reservada originalmente a la Cámara de Diputados, en una junta específica— así como el examen de las peticiones; véase su ilustración en la parte dedicada a las funciones parlamentarias.

### *Las comisiones especiales*

ÓRGANOS COLEGIADOS menores, sin embargo, diversos de las comisiones antes descritas, son las denominadas “comisiones especiales”, también compuestas en modo de reflejar las proporciones de los grupos parlamentarios. Están previstas en la misma constitución, que en el artículo 72, al tratar del procedimiento legislativo descentralizado (es decir, del examen y de la aprobación de proyectos de ley en los colegios menores más bien que en el *plenum*, expresamente estatuye que el procedimiento puede ser diferido “a comisiones aún permanentes”, significando casi una implícita indicación preferencial por las comisiones no permanentes, lo que, en verdad, no ha encontrado correspondencia en los reglamentos parlamentarios y ni siquiera en la praxis, que sólo raramente los ha visto utilizadas como comisiones deliberantes. De las dichas comisiones, especiales, vale decir, aquéllas instituidas *ad hoc* y que tienen, por lo tanto, una duración limitada, relacionada con la finalidad institutiva, los reglamentos tratan sumariamente. Quedando firme, de cualquier manera, que cada Cámara puede siempre proceder a la constitución de comisiones especiales, pero respetando la proporción entre los grupos, de modo de tales órganos precarios tienen una competencia potencial, similar del todo, a aquélla de los similares órganos colegiados permanentes. Oportunamente, entonces, se fija la disciplina constitutiva, en la Cámara (artículo 56, tercer párrafo) disponiéndose que la asamblea delibera sobre una lista prevista por el presidente de la asamblea sobre la base del criterio de proporcionalidad y de las indicaciones de los grupos parlamentarios, y, en el Senado, confiando el nombramiento, con base en los mismos criterios, al presidente de asamblea.

La doctrina, en referencia a su composición, distingue las especiales en: comisiones monocamarales, bicamerales y mixtas, según estén integradas por miembros de una o de ambas cámaras, o sea, por diputados y senadores y por otros miembros ajenos al Parlamento. Su acto institutivo, que es relevante también para los fines de las atribuciones que se les confieran, puede ser, tanto una deliberación de asamblea (es el caso de las comisiones monocamarales) como una ley o un acto bicameral no legislativo. Teniendo respeto por los fines institucionales, una clasificación (Ciaurro) de las comisiones no permanentes<sup>60</sup> comprende:

<sup>60</sup>Se prefiere referirse a las comisiones no permanentes, más que, simplemente, a las comisiones especiales, porque a diferencia de la clasificación referida en el texto, no sería conveniente completamente, y parece

- a) Las comisiones especiales para el examen de proyectos de ley, en sede referente o en sede legislativa, órganos obviamente monocamarales a los que se recurre generalmente cuando los proyectos de ley comprenderían la competencia de más comisiones permanentes sobre materias de gran importancia: típico el caso de proyecto sobre la nacionalización de la energía eléctrica;
- b) las denominadas “comisiones de investigación”, también monocamarales, nombradas por el presidente de asamblea a petición de un parlamentario para verificar la subsistencia de hechos que pongan en entredicho su honorabilidad, por lo que ha sido acusado durante el curso de un debate: especie de investigaciones personales o de jurados de honor, como se decía en el pasado, cuyo veredicto, de naturaleza ético-política, carece de importancia externa y también de efectos sancionadores de derecho parlamentario, ya que consiste en la mera verificación de hechos y no está permitido que dé lugar a algún debate ni a votación, debiéndose limitar la asamblea a “recibir el acta” de las conclusiones de la comisión;
- c) las “comisiones de encuesta”, así definidas por el artículo 82 constitucional, facultan a cada cámara para disponer encuestas sobre materias de interés público; éstas pueden ser mono o bicamarales, instituíbles mediante acto monocamaral en el primer caso, mientras que para la eventualidad de una comisión compuesta por miembros de ambas asambleas se procede con acto legislativo o con acto bicameral no legislativo: la problemática inherente a las modalidades institutivas, a los poderes y a las limitaciones de las encuestas parlamentarias será tratada a propósito de la función inspectiva;
- d) las “comisiones de vigilancia”, instituídas por ley, generalmente en vista de un especial control parlamentario sobre algunas ramas de la administración pública sobre actividades, que de cualquier manera, sean de gran relevancia pública, o directamente constitucional, y
- e) las comisiones consultivas constituídas para auxiliar al gobierno con opiniones técnico-políticas, especialmente para la aplicación de leyes de delegación en la fase de elaboración de los decretos delegados.<sup>61</sup>

---

opinable mezclar como comisiones especiales, sea aquéllas para las cuales la denominación queda (y que encuentran su fuente en los artículos 24 del Reglamento del Senado y 22 del Reglamento de la Cámara), ya sean aquéllas de investigación y de encuesta que, con diferencia de tareas aparte, encuentran su específica legitimación, respectivamente en los artículos 88 y 162 del Reglamento del Senado y 58 y 141 del Reglamento de la Cámara. La exacta observación es de Chimenti; con quien, sin embargo, no nos parece compartir la limitación que sugiere para las comisiones especiales —a propósito de las atribuciones no conferidas expresamente por el acto camarál institutivo— cuando menos el relativo al poder de resolución, que por norma de derecho parlamentario general parecería ya conferido a todas las comisiones, permanentes o especiales, “a conclusión del examen de los asuntos a ésas asignadas, sobre las cuales no estén obligadas a referir” a la asamblea.

<sup>61</sup> La doctrina (Manzella, Mazzoni Honorati) hace entrar en las comisiones bicamerales también al comité formado por los componentes de las juntas del Senado y de la Cámara competentes para la autorización a pro-

Los dos últimos tipos de comisiones especiales, con integración prevalecientemente bicameral, son entonces mixtas, es decir, formadas aun por miembros ajenos al Parlamento. Por esta razón y porque están reguladas por normas institutivas, que son normas de ley y no de reglamento parlamentario, más que legítimas parecen las dudas sobre su pertenencia a la esfera del derecho parlamentario en sentido restringido: sin embargo, por su finalidad última de control parlamentario y por su prevaleciente composición, así como por la problemática que evocan sobre las relaciones entre gobierno y Parlamento, es oportuno tratarlas en esta sede.<sup>62</sup>

LAS COMISIONES de vigilancia son una antigua tradición del Parlamento italiano, que más bien, puede decirse nuevas, si se tiene en cuenta que las primeras se remontan a 1850 y 1859 (aquella sobre la caja de depósitos y empréstitos y aquella sobre el depósito público, todavía existentes) y que su proliferación acompañó, en el resurgimiento y en el posresurgimiento, la lenta pero constante intervención del Estado en el campo económico, como organismo de control especial sobre la gestión financiera de entes públicos, generalmente dotados de autonomía frente a la administración pública. Todavía, existen, además de las dos citadas, la comisión de vigilancia sobre el instituto de emisión y sobre la circulación de los billetes (1881), que son, ésta y aquéllas, comisiones mixtas, es decir, formadas también con magistrados y funcionarios. En tiempos recientes, ha sido constituidas, además de la comisión bicameral para el rumbo y la vigilancia de los servicios radio-televisivos,<sup>63</sup> también la comisión parlamentaria para el control sobre las inter-

---

ceder (artículo 12 de la Ley constitucional, número 1 de 1953, así modificado por el artículo 3 de la Ley constitucional número 1 de 1989), al que está confiado ahora, en sustitución de la precedente comisión encuestadora, la tarea de referir al Parlamento, en sesión conjunta, sobre los delitos de alta traición y de atentado contra la constitución cometidos por el Presidente de la República. En efecto, este comité, instituido para el ejercicio de una función que es propia del Parlamento en sesión conjunta (la puesta en estado de acusación del Presidente de la República) es preferible considerarlo como un órgano interno de este último, y por lo tanto, caracterizado por una problemática del todo diferente aquella que se refiere a las otras comisiones especiales.

<sup>62</sup>En cuanto órgano colegiado permanente, en cambio es oportuno tratar separadamente (*cfr.*, pp. 389 y ss.) de la comisión bicameral para las cuestiones regionales, previstas directamente por el artículo 126 constitucional.

<sup>63</sup>La comisión bicameral para el rumbo y la vigilancia de los servicios radiotelevisivos, disciplinada por la Ley número 103 de 1975, que ha modificado la precedente disciplina institutiva, resultante del decreto legislativo del jefe provisional del Estado, 3 de abril de 1947, número 428 y de la Ley del 23 de agosto de 1949, número 681, hoy está compuesta por cuarenta miembros, designados partidariamente por los presidentes de las dos cámaras entre los representantes de todos los grupos parlamentarios, y está dotada de un propio reglamento interno, emanado en concierto por los presidentes de las dos cámaras, y que establece la articulación interna en subcomisiones. Tiene tareas, además de la vigilancia y la del rumbo, de gestión o de administración (que, ahora, debe considerarse en parte con aquéllas del garante para la radiodifusión y la actividad editorial, instituido con la Ley número 223 de 1900), consistentes en la formulación de los rumbos generales para la aplicación de los principios de independencia, de objetividad y de apertura a las diferentes tendencias políticas, sociales y culturales a las



venciones en el mediodía,<sup>64</sup> el comité parlamentario para los servicios de información y de seguridad y para el secreto de Estado,<sup>65</sup> y la comisión parlamentaria sobre el fenómeno de la mafia.<sup>66</sup>

Estas últimas comisiones hacen surgir delicados problemas, productos de la relación entre la ley ordinaria que las instituye y la potestad reglamentaria de cada cámara, a las que por naturaleza se adhieren.

que debe tender el servicio radiotelevisivo establece las normas para garantizar el acceso al medio radiotelevisivo; de las varias instancias políticas y culturales; disciplina las "tribunas; indica los criterios generales para la formación de los planos anuales y plurianuales de gasto y de inversión; aprueba los planes en línea de máxima de la programación anual y plurianual; refiere al Parlamento, con relación anual, su propia actividad, etcétera".

La ley institutiva de esta comisión bicameral crea delicados problemas de naturaleza jurídica y política, ante todo, por el hecho de haberse atribuido tareas de gestión, delimitando el área de competencia propia del gobierno y sustituyéndolo. De eso deriva la consecuencia de que el gobierno, por un lado, ya no es responsable de ésta, sea por la reserva de competencia establecida en la materia por la ley institutiva, sea por la imperfecta conexión con las respectivas asambleas parlamentarias, al menos es irresponsable de hecho hacia estas últimas, a las que reduce la capacidad de rumbo y de control (Tanda). Por otra parte, el connubio entre la naturaleza parlamentaria de la comisión bicameral y aquella administrativa, de buena parte de la actividad desarrollada por ésta, pone problemas fuertes en orden a la tutela de los derechos y de los intereses legítimos involucrados, a pesar y en contraste con la tutela que deriva del artículo 113 constitucional.

<sup>64</sup>La comisión para el control sobre las intervenciones en el mediodía está compuesta por 15 diputados y 15 senadores. A ella está confiado el control sobre la programación y sobre la aplicación de las intervenciones ordinarias y extraordinarias en el mediodía. También se le ha confiado la tarea de expresar a las dos cámaras, opiniones en orden a la coherencia de las medidas legislativas para su examen, respecto a las exigencias del desarrollo de las regiones meridionales: disposición considerada de dudosa legitimidad constitucional porque incidiría sobre la autonomía legislativa de cada Cámara (lesionada por la participación en la vía de la opinión, trámite la comisión bicameral, de parlamentarios de la otra Cámara).

<sup>65</sup>El comité parlamentario para el control sobre los medios de información y de seguridad, compuesto por cuatro diputados y cuatro senadores, ha sido instituido para ejercer el control sobre la aplicación de los principios establecidos por la ley institutiva (Ley número 801 de 1977). Para este fin, puede pedir, al presidente del consejo, informaciones sobre las "líneas esenciales" de la estructura y de la actividad de los servicios. El presidente del consejo, al indicar sintéticamente las razones, puede oponer el secreto cuando considere que la petición exceda los límites legislativamente previstos; es decir, vaya más allá de las líneas esenciales arriba indicadas. En tal caso, el comité parlamentario, si lo considera, puede referirlo a cada una de las cámaras, previa deliberación con mayoría absoluta, para las "consecuentes evaluaciones políticas", es decir, para la eventual activación de los normales instrumentos de responsabilidad política, que pueden llegar, al menos teóricamente, hasta la revocación de la confianza. La ley institutiva establece todavía, entre otras cosas, que los actos del comité parlamentario son secretos y que sus componentes están vinculados por el secreto relativo a las informaciones adquiridas y a los relieves formulados.

Parece dudosa la conformidad a la constitución de estas disposiciones (artículo 11, quinto y sexto párrafos, de la ley institutiva), sea porque disciplinan directamente la relación entre la comisión bicameral y las respectivas cámaras, que en vía de principio debería estar atraída por la reserva de potestad reglamentaria, *ex* artículo 64 constitucional, sea porque prevé que el comité refiera a éstas únicamente previa adopción de una deliberación con mayoría absoluta (que, dado el número reducido de sus componentes, en concreto igual al 62.5 por ciento), violando así la regla de la mayoría simple: norma de carácter general, y por lo tanto, aplicable al Parlamento y a todos los órganos, monocamarales y bicamerales, que lo componen. Luego, parece censurable, todavía, la norma que obligue a los componentes del comité parlamentario a mantener el secreto aun frente a las mismas cámaras, en cuanto a que interrumpe la relación funcional que el comité debe tener con ellas, con la consecuencia de reducir potencialmente las finalidades institutivas de toda la disciplina y la misma efectividad del control sobre el gobierno; y, finalmente, porque la previsión en vía general y absoluta de la regla del secreto de la actividad del comité parlamentario se opone a la norma constitucional (artículo 64, segundo párrafo, constitucional) que crea el principio general de la publicidad de las sesiones, salvo deliberación contraria por adoptar de vez en vez.

<sup>66</sup>La comisión parlamentaria sobre el fenómeno de la mafia, está compuesta por veinte diputados y veinte senadores y tiene como objetivo verificar la aplicación y la validez en la materia, de la legislación del Estado,

Ante todo, es difícil no reconocer a la ley la competencia para instituir órganos compuestos por diputados y senadores y, por lo tanto, de naturaleza parlamentaria, dada también la imposibilidad para contrastar un fenómeno ampliamente difundido y ya consolidado, que bajo el perfil político-sustancial se vincula con la consideración de la participación paritaria en el procedimiento legislativo de esos mismos órganos –las cámaras– que son titulares de la reserva constitucional de potestad reglamentaria.

La activación por ley de una comisión bicameral puede, en efecto, ser considerada conforme al ordenamiento cuando le sean asignadas competencias ajenas a aquéllas reconocidas por la constitución a cada Cámara o cuando a sus actividades se les quiera atribuir una eficacia vinculante con terceros, es decir, ante aquellos ciudadanos que con cualquier título se presentan ante ella para contactarla (situaciones, por un motivo u otro, que exigen necesariamente la intervención de un acto legislativo). En cambio, ella llega a ser discutible y de dudosa constitucionalidad cuando, como sucede con frecuencia, tiende a atribuir y a disciplinar competencias idénticas o estrechamente vinculadas a aquellas que, institucionalmente, están confiadas a los órganos legislativos. En tal caso, en efecto, son lesionados no sólo la potestad de auto-organización de cada Cámara, protegida directamente por el artículo 64 constitucional, sino, también, en la medida en que constituyen organismos de carácter permanente, la norma constitucional que impone la mayoría absoluta para la adopción del reglamento, dado que de la permanencia del órgano en el cambio de las legislaturas puede no corresponder una norma reglamentaria (y no legislativa) que lo permita (entonces aparece como no pertinente, la tesis que niega la eliminación del quórum de mayoría, con base en la consideración de que, estando previsto ese para el único ejercicio de la potestad reglamentaria, no se amplía a aquella legislatura, porque esta última está, precisamente, impedida por la primera).

Se debería, por lo tanto, considerar que la ley no puede, sin conculcar el artículo 64 constitucional, contener normas relativas a la potestad reglamentaria interna de una comisión bicameral, ni ampliar la propia eficacia o la disciplina de las relaciones entre ésta y las cámaras: eso que, al contrario, se encuentra a menudo en la normativa legislatura que instituye a tales órganos.

Muy oportunamente, el Reglamento del Senado contiene un mínimo de disciplina referida a las comisiones bicamerales, cualesquiera que sean los relativos actos institutivos. Ante todo, ésta prevé (artículo 26) que para su reformación el presidente del Senado promueva los entendimientos oportunos con el de la Cámara, con

---

así como de referir a las cámaras, cuando lo considere oportuno (pero que no debe pasar la anualidad). Tiene potestad reglamentaria interna y, por lo tanto, bajo este perfil, está en situación de autonomía aun frente a las cámaras.

el fin de asegurar el respeto al principio de proporcionalidad, atemperando, todavía, también por la exigencia de permitir la representación del mayor número posible de grupos parlamentarios constituidos en las dos ramas del Parlamento; y, además, de la extensión a ellas, para su funcionamiento, de las normas del Reglamento del Senado, siempre que tengan su sede en él y en cuanto sean aplicables. El segundo párrafo del artículo 53 dispone que, a las comisiones bicamerales, le sean reservadas, después “tiempos específicos y adecuados” para el desarrollo de sus funciones en la programación de los trabajos; mientras que en el artículo 139-bis, disciplina los tiempos para la expresión al gobierno de las opiniones que éste, por ley, está obligado a pedir.

En fin, por lo que se refiere a la relación entre las comisiones de vigilancia y las otras comisiones permanentes, no parece cuestionable la adjudicación, por parte de estas últimas, de los actos de las primeras. Lo prevé expresamente el artículo 134 del Reglamento del Senado, que aún bajo el título prudente de “petición de información a las comisiones de vigilancia”, sanciona para las comisiones permanentes la facultad de invitar aquellas bicamerales de vigilancia, previo trámite del presidente de asamblea, para “proveer informaciones, aclaraciones y documentos, en el respeto de las competencias atribuidas a ellas por las leyes vigentes”. Una norma correspondiente no se encuentra en el Reglamento de la Cámara de Diputados, pero, se puede afirmar que se trata de una regla de derecho parlamentario común. La facultad de adquirir una adecuada documentación del órgano colegiado *ad hoc* crea, entonces, las premisas procedimentales necesarias y suficientes para que una comisión parlamentaria permanente pueda instaurar un debate y concluirlo, si del caso, aun con un instrumento de decisión, la resolución, dadas las disposiciones de carácter general que facultaban a cada comisión tanto para adquirir información y documentación necesaria sobre los entes controlados, previo trámite del ministro competente, promoviendo eventualmente indagaciones pertinentes, cuanto para presentar a la asamblea relaciones y propuestas y para aprobar resoluciones. Por otra parte, debe recordarse que, aun en referencia a pronunciamientos de asamblea tendentes a la adquisición de actas del órgano bicameral de vigilancia, compete a las comisiones parlamentarias de ambas cámaras, según el artículo 46 del Reglamento del Senado y del artículo 134 del Reglamento de la Cámara, de pedir al gobierno de informar sobre el mérito en la “aplicación dada a resoluciones” aprobadas por las mismas cámaras.

Las comisiones bicamerales especiales son llamadas consultivas –compuestas todas, exclusivamente por parlamentarios, diversamente de las comisiones de vigilancia, entre las que la de radiodifusión es la excepción, porque son prevalentemente mixtas– y las cámaras, con frecuencia, las instituyen constantemente con normas insertas en las leyes de delegación; estas comisiones con su opinión ayu-

dan al gobierno en la elaboración de los decretos legislativos delegados. Si bien no están previstos por la constitución, que se limita para las leyes delegadas a pedir obediencia a los “principios y criterios directivos” dictados legislativamente por las cámaras, no parece que tales órganos estén *contra constitutionem*, si acaso, debe verse en ellos una modificación tácita reforzadora de la disposición constitucional.<sup>67</sup> En efecto, es evidente que tales comisiones consultivas, cuya opinión llega a ser obligatoria, al grado de mencionarlo en el texto de las leyes delegadas y a las que el gobierno somete previamente los proyectos de decretos legislativos, participan al *drafting* como expresión institucionalizada del concreto modo de entender empíricamente esos principios y criterios directivos. Con frecuencia, y no vinculante, su opinión asume, sin embargo, un relieve político evidente, así que difícilmente el gobierno podría desatenderla. Más bien, de eso se vale, para refutar, alegando la naturaleza positiva de la opinión, las acusaciones de exceso de delegación. Eficaz políticamente, el argumento es, sin embargo, nulo en cuanto a derecho, sea porque el eventual exceso de delegación no es destacado jurídicamente por el Parlamento (ni por sus órganos internos) sino, más bien, por la Corte constitucional, sea porque, delegando al gobierno la potestad legislativa sobre una materia determinada, no por esto el Parlamento, con la institución de una comisión consultiva, puede también delegar a ella un poder de impropia representación, apta para legitimar jurídicamente a los comisarios en la interpretación auténtica de los principios y criterios directivos.

Las consultas, ahora expuestas, valen todavía en el caso de delegación legislativa, por decir así, normal: es decir, cuando el carácter general de la delegación—transferencia temporal del ejercicio de la competencia propia de un órgano a otro diverso, en virtud de un acto de voluntad del primero, que conserva la titularidad del poder (Mortati)— implica, más bien, la revocabilidad *ad nutum*, la responsabilidad hacia el delegante y el respeto de los límites, pero, también postula la insuficiencia de una ratificación por parte de éstos para la actividad del delegado. En cambio, es diverso el caso de leyes de delegación que prevean, como se ha verificado varias veces, la naturaleza vinculante de la opinión parlamentaria, o que también exijan un control sucesivo a la emanación de los actos delegados. En tales casos, siempre quedaría la evaluación exclusivamente en sede jurisdiccional del eventual exceso de delegación (no incidiendo en esa sede la verificada adecuación del acto delegado al aval subjetivo del delegante sobre los principios y

<sup>67</sup>El ejercicio de la delegación legislativa ha sido disciplinado por la Ley número 400 de 1988, que ha establecido (artículo 14) que en el caso en que el término para su aplicación exceda de dos años, el gobierno está obligado a pedir, sobre los esquemas de los decretos legislativos, la opinión de las comisiones permanentes competentes por materia. Ello, obviamente, no impide a las cámaras, al aprobar la ley de delegación, ni de prever la obligación de la opinión aun en el caso de que para el ejercicio de la delegación estén previstos términos más ciertos, ni de activar para este fin, comisiones especiales.

criterios directivos, los que, expresados y canonizados en normas de ley, viven con vida propia y asumen valor) pero, naturalmente, disminuiría la posibilidad de poner en juego, en sede de control político de las cámaras, la responsabilidad, precisamente, política del gobierno.

*La organización de los trabajos:*  
a) *La convocatoria*

LA AUTONOMÍA reglamentaria de las dos cámaras del Parlamento por lo que se refiere a los respectivos *interna corporis* está sujeta, como es sabido, a algunas prescripciones constitucionales para la validez de las secciones y de las deliberaciones. De eso ya se ha dicho en materia de número legal y de quórum. Es necesario, ahora, tratar de las disposiciones de la constitución —además de las de los reglamentos— en materia de “convocatoria”, que se debe comprender como el acto presidencial necesario para anunciar la validez de la reunión en sesión de un órgano colegiado. El acto presidencial (del presidente de asamblea para el colegio mayor, pero, normalmente de los presidentes de comisión para los colegios menores) es elemento indefectible para la legalidad de la sesión, así como de las deliberaciones en ella adoptadas y, conforme a los principios de derecho común reguladores de las asambleas, siempre está acompañado de las indicaciones de los argumentos por tratar, vale decir por el “orden del día”. Sin embargo, el poder presidencial de convocatoria —que tanto a nivel de asamblea como a nivel de comisión veremos cómo se ha ido progresivamente limitando, en la evolución histórica del instituto, relativo al poder de fijación del orden del día— debe, entonces, someterse a limitaciones y condicionamientos externos, también por lo que se refiere a la convocación de la reunión del colegio en sesión.

Mientras es el mismo Presidente de la República que, al convocar a las elecciones de las nuevas cámaras, “fija la primera reunión” no más allá del vigésimo día en que se celebraron las elecciones (artículos 61 y 87 constitucionales) con un acto que en sentido técnico no puede definirse como convocación porque falta el presupuesto de los colegios ya soberanamente constituidos, las prescripciones constitucionales que se refieren a las cámaras singulares como órganos ya constituidos y que, entonces, se atienen al poder de convocatoria del presidente de asamblea, automáticamente trasmutándolo en obligación constitucional para la emanación de un acto obligado, son dispuestas para las hipótesis de convocación de derecho y para aquéllas de convocación extraordinaria de cada Cámara, según los artículos 62 y 77 constitucionales, así como para las hipótesis relativas cumplimiento a que se refiere el artículo 94 constitucional. Es decir, tanto en orden a lo

señalado, por lo que “las cámaras se reúnen de derecho el primer día no festivo de febrero y de octubre”, como a la eventualidad de convocación de cada Cámara, promovida por el Presidente de la República, o por un tercio de sus componentes, o bien, cuando se reúne en vía extraordinaria la otra Cámara y, finalmente, cuando –el gobierno habiendo presentado decretos-ley, el mismo día de la publicación, para la conversión– las cámaras, “aunque disueltas, son específicamente convocadas y se reúnen,<sup>68</sup> dentro de los cinco días”.<sup>69</sup> La última hipótesis se refiere, después, como es conocido, a la presentación del nuevo gobierno.

La primera previsión responde a una exigencia de salvaguardar la funcionalidad del instituto parlamentario y está destinada a tener eficacia sólo cuando existan comportamientos catilenarios, provenientes del interior del sistema, entre los que estaría el propósito de anormal inactividad del Parlamento en vista de golpes de Estado o también de presiones frecuentes durante la edad estatutaria:<sup>70</sup> en cam-

<sup>68</sup>La distinción entre convocación y reunión, expresamente practicada en el segundo párrafo del artículo 77, hace muy abstracta la controversia doctrinal sobre el uso, no siempre igualmente claro, de los términos en la constitución. Se debe, entonces, distinguir entre la iniciativa de la convocación (que puede ser, tanto facultativa como obligatoria, y que compete normalmente al presidente de asamblea, pero, que, para la convocación extraordinaria es de competencia también del Presidente de la República o de al menos de un tercio de los miembros de la Cámara por convocar), el instrumento de la convocación (acto obligatorio o facultativo, libre o vinculado en el contenido sobre el tiempo y los argumentos por poner en el orden del día) que siempre debe concretarse en un acto formal tipificado por el presidente de asamblea y, en fin, el efecto de la convocatoria, que es la reunión del colegio válidamente convocado en sesión.

<sup>69</sup>La lectura correcta de la norma es el sentido de que no haya lugar para convocar “específicamente” las cámaras, cuando éstas ya se encuentren respectivamente reunidas por otra convocatoria, ordinaria o extraordinaria: en cambio, la norma adquiere eficacia directa en los periodos de puesta al día o de *prorrogatio*. Aunque en estos casos, la praxis es en el sentido de no considerar la específica convocación como exclusivamente reservada a esa sola incumbencia; permitiéndose poner en el orden del día, otros argumentos. Justifica plenamente tal praxis, la consideración de que en cualquier caso valiendo la regla por la cual, ninguna deliberación puede ser adoptada antes del examen preliminar del proyecto de ley de conversión en ley por parte de la comisión competente, la obligación constitucional se satisface, y aun se agota, con el anuncio de la presentación del proyecto de ley (Ferrara).

<sup>70</sup>Podría parecer que la facultad de petición, y de obedecer la convocatoria extraordinaria de cada Cámara por parte de un tercio de los respectivos miembros, haya un pleonismo con lo dispuesto por el texto. En realidad, aunque eso proviene del parlamentarismo del siglo XIX, usado para convocar a sesiones, es decir, por un orden constitucional en donde el contenido de la norma adquiriría una evidente incisividad, sería erróneo subestimar el significado como ocurre con frecuencia, en referencia al orden republicano. También, en el descuido de que en lo absoluto de la propuesta “se reúnen de derecho” hace a la debida convocación del presidente de asamblea un acto de inmediata y directa ejecución de la constitución, en la realidad de las relaciones de fuerza entre los partidos representados en el Parlamento no es absurda la hipótesis, cuando menos en sede histórica, que a la parálisis del instituto parlamentario tenga un inversivo interés político, tales y tantos grupos parlamentarios como para hacer, en la realidad, ineficaz la garantía de convocación extraordinaria por parte de los presidentes de asamblea, como la salvaguarda del quórum de un tercio de los componentes (respectivamente, 107 senadores y 210 diputados: cifras que ya excluyen a numerosos grupos parlamentarios), así que, al menos, queda la garantía de una necesaria convocación automática de las cámaras, dos veces al año.

Es verdad, el único caso de convocación extraordinaria promovida por el señalado quórum de parlamentarios, se verificó, en la experiencia republicana, con finalidades muy singulares, no por iniciativa e interés de la oposición, sino por iniciativa e interés de la mayoría gubernativa: la sesión del 28 de agosto de 1968 para un debate sobre hechos checoslovacos, abierto por declaraciones del gobierno, solicitado a ellas, en sede extraparlamentaria, por grupos de mayoría.

bio la norma constitucional no crea en condiciones normales su eficacia específica, es decir, cuando en las fechas indicadas las cámaras sean abiertas o aunque se hayan puesto al día por breves periodos.

La segunda previsión, relativa a la convocación extraordinaria “por iniciativa del Presidente de la República”, es considerada por alguno, equivocadamente, como una iniciativa sustancialmente del ejecutivo, por desarrollarse a través del acto formal del jefe de Estado, debiéndose reconocer en el gobierno al principal impulsor de la actividad de las cámaras, en un régimen parlamentario. Aparte de que el gobierno siempre puede obtener, mediante acuerdo con los presidentes de asamblea, este resultado —en extrema hipótesis, fácilmente logrado aun a través de la iniciativa directa de los parlamentarios de mayoría— no parece que el ordenamiento constitucional italiano pueda resumir, ni siquiera para estos efectos, al instituto británico del *leader of the house*: más bien, el Presidente de la República podrá intervenir para tutela de los intereses generales canonizados en el ordenamiento, en que es responsable en primera instancia el gobierno, en casos particulares como la aprobación del balance en los términos constitucionales con expresa convocatoria de las cámaras aun durante la *prorrogatio* —lo que en verdad no sucedió en el inicio de la especie en 1972, cuando la Cámara de Diputados fue específicamente convocada por su presidente— pero, por norma, el derecho de convocación extraordinaria debe entenderse como iniciativa exclusiva del órgano, jefe de Estado, por circunstancias de que, en hipótesis, también pueden ser contrastantes con el interés político del gobierno, por ejemplo, por graves circunstancias inherentes a la salvaguarda del orden republicano amenazado. En todo caso, no ha tenido séquito la opinión que, aún dudosamente, atribuye un poder directo de convocación extraordinaria a los sujetos constitucionalmente legitimados por la iniciativa de la convocación (Balladore Pallieri), la que, en cambio, ha sido siempre perteneciente al presidente de la Cámara interesada. Elimina, del resto, cualquier duda el reglamento parlamentario (artículo 52 del Reglamento del Senado: “La convocación del senado es hecha por el presidente...”), y la praxis en tal sentido es constante; por otra parte, no tendría sentido que la autotutela de un órgano colegiado constitucional sufriera inútilmente tal lesión, cuando el derecho de iniciativa determina, como se ha dicho, la automatización de la obligación de convocación como acto debido del presidente de asamblea.

Obedece al intento de obviar en la circunstancia del denominado obstruccionismo de mayoría, el derecho de iniciativa conferido, siempre en el tema de convocación, a un tercio de los miembros de una cámara, en el hecho reforzado —en donde la relación entre las fuerzas de las dos cámaras fuese notoriamente diferente y las minorías se encontraran en una de éstas, tan subrepresentadas como para no poder alcanzar el quórum respectivo de 107 senadores y de 210 diputados— por el

último párrafo del artículo 62 constitucional, para el que, “cuando se reúne en vía extraordinaria una Cámara, también está convocada, de derecho, la otra”. La obligatoria determinación del *an* es todavía para entender como vinculante en referencia al mismo lapso de tiempo y no necesariamente para la misma hora del mismo día; pues, de otra manera, deberían instaurarse al mismo tiempo, en las dos ramas del Parlamento, dos procedimientos distintos pero paralelos; cualquiera que sea el argumento en el orden del día, difícilmente concebibles según las técnicas operativas de los procesos de cualquier modo deliberativos del Parlamento.

Un último caso de convocación vinculada con el presidente de asamblea —se resta, como es claro, de la convocación del Parlamento en sesión conjunta— deriva también indirectamente de la constitución, disponiendo ya que dispone en el artículo 94, último párrafo, que “dentro de los diez días de su formación el gobierno se presenta en las cámaras para obtener la confianza”. La obligación constitucional impuesta al gobierno, produce por sí misma, el deber constitucional de la convocación por parte del presidente de asamblea, más bien, por parte de los presidentes de asamblea, ya que la presentación del gabinete “en las cámaras” implica el anuncio en las dos ramas del Parlamento de las declaraciones programáticas del presidente del consejo nombrado (técnicamente anunciado en el orden del día como “comunicaciones del gobierno”), aunque si luego, el relativo debate no se llevará a cabo al mismo tiempo, por la lógica atinente al principio, varias veces mencionado, de la no simultaneidad de los procedimientos parlamentarios inherentes a un único proceso; por lo tanto, una de las dos cámaras se pondrá al día, en previsión de una convocación ulterior, esperando que en la otra se abra y se concluya con el voto el debate fiduciario.<sup>71</sup> Si ese voto fuera negativo, naturalmente la convocación sucesiva de la otra Cámara, no se llevará a cabo.

El instituto de la convocación, por un principio general válido para todos los colegios, tanto de derecho público como de derecho privado, se asocia documental y funcionalmente, incorporándolo, al instituto del orden del día, entendido

<sup>71</sup> La convocación de ambas cámaras para la presentación del gobierno dentro de los diez días de su formación —que para los artículos 52 del Reglamento del Senado y 29 del Reglamento de la Cámara, se acuerda la fecha, entre los respectivos presidentes— está por definirse, bajo el perfil exegético, que se trate de la convocación obligada, pero, ordinaria. De hecho, siendo constante la praxis de la inmediata puesta al día los trabajos parlamentarios, con preanuncio de futura “convocación a domicilio”, no apenas los presidentes de asamblea hayan comunicado las cartas con las que el presidente del consejo notifica su renuncia, a nombre del gobierno, al jefe de Estado, acogida por éste con la acostumbrada reserva, las cámaras permanecen cerradas por la apertura formal de la crisis ministerial hasta el periodo sucesivo a su formal conclusión con el nombramiento del nuevo ministerio, es decir, hasta la fecha de convocación para su presentación en el Parlamento. Se trata, entonces, de una reanudación, después de la puesta al día, mediante un acto vinculado en el fin y en el contenido, pero, relativamente discrecional en la determinación del *dies idoneus*, la convocación, aun cuando obligatoria, se debe calificar, sin ninguna duda, de ordinaria.

Sobre las consecuencias de la praxis relativa a la interrupción de los trabajos parlamentarios, pendiente la crisis —una praxis fundada sobre el principio de indefectibilidad del natural interlocutor del Parlamento, el gobierno— véase *infra*.



como un listado predeterminado y de máxima taxatividad de los argumentos por tratar, es decir, como orden de los trabajos. También en derecho parlamentario la asociación de los dos institutos ha quedado fija. Sin embargo, mientras que en el derecho parlamentario precedente, la reforma de 1971 ligaba ambos institutos atribuyendo el ejercicio a un mismo órgano, precisamente al órgano presidente (de asamblea o de comisión), que encabezaba la doble e inescindible potestad de convocación y de fijación del orden del día, el nuevo derecho parlamentario ha incidido profundamente en otra materia, disociando a los sujetos titulares de las dos potestades. Así que, mientras queda firme que el acto de convocación también debe contener siempre la indicación taxativa de los argumentos por tratar, constituyentes de la preanunciada comunicación del acto parlamentario autónomo denominado orden del día, la disciplina jurídica de la formación de este último ha cambiado gradualmente y exige un tratamiento aparte.

### *b) La conferencia de los presidentes*

LA “CONFERENCIA de los presidentes” ya es un órgano permanente en las cámaras, al que se confía la función, de gran relevancia política de la programación de los trabajos. El origen del instituto se remonta a 1911, cuando en la Cámara de Diputados francesa la resolución Ferry codificó la praxis ya encaminada de las consultas periódicas con la constitución de un colegiado compuesto por los presidentes de las comisiones y por aquéllos de los grupos parlamentarios, con la eventual presencia de un representante del gobierno, convocado semanalmente por el presidente de asamblea para someter a la Cámara una motivada propuesta sobre el orden de los trabajos. Sus vicisitudes, hasta las tumultuosas batallas de los últimos años de la Cuarta República para la fijación del orden del día, han tenido notable influencia sobre la crisis del régimen parlamentario francés, ofreciendo argumentos destacados en aquel movimiento de reforma institucional, afirmado, después, en la constitución antiparlamentaria de la Quinta República.

La conferencia de los presidentes fue introducida en Italia en 1951, en el derecho parlamentario escrito de la Cámara de Diputados, con el agregado de un artículo del Reglamento (13-*bis*) y, luego, institucionalizada por praxis también en el Senado. Es uno de los órganos que mejor destacan la progresiva incidencia de los grupos políticos en el trabajo de las asambleas, ideado para resolver muchos de los problemas dictados por la lentitud de los procedimientos y del eventual obstructionismo de las fuerzas políticas, tanto de oposición como de mayoría. En el sentido del artículo 13-*bis*, cada vez que lo considerase útil, el presidente convocaba, en la oficina de la presidencia (vicepresidentes, secretarios y cuestores), a

los presidentes de las comisiones permanentes y a los presidentes de los grupos parlamentarios. El gobierno, informado de ello, podía hacer que asistiera un representante suyo. Los acuerdos asumidos por los participantes en orden a los trabajos de la Cámara (de índole legislativa o también política), se comunicaban a la asamblea en su primera sesión sucesiva a la conferencia de los presidentes.

El instituto codificaba una praxis ya formada en el Parlamento Republicano como consecuencia del principio proporcional y por el aspecto íntimamente partidista asumido en general por la lucha política y, por lo tanto, también de debate parlamentario. En efecto, la rigidez de la conducta política de los parlamentarios, ligados por el vínculo del grupo en el respeto riguroso de los lineamientos del partido, por un lado, hace inútil la exhuberante amplitud de los debates, desde el momento de que a pesar de ello será muy difícil la posibilidad de modificar el comportamiento previsto de las partes políticas y, por el otro, hace necesario un acuerdo entre los jefes de los grupos parlamentarios para organizar la discusión y hacer respetar los eventuales entendimientos que hayan establecido.

En el derecho parlamentario italiano, los poderes de la conferencia resultaron ser más elásticos, sobre todo, menos lesivos de las atribuciones presidenciales y, correlativamente, de los derechos tradicionales de la asamblea. En conclusión, la tentativa francesa estaba encuadrada en nuestra tradición parlamentaria, celosa de la figura del presidente como garante supremo de la libertad y del orden de los debates. Bajo este aspecto, se observó que la figura del presidente de las asambleas italianas se colocaba a la mitad del camino entre aquélla del presidente de la asamblea francesa de la Tercera y Cuarta Repúblicas y aquélla del *speaker* británico (Longi y Stramacci) poniendo en relieve aquellos que resultaban los dos aspectos distintos de la función de la conferencia de los presidentes:

1. La organización general de los trabajos parlamentarios para un determinado periodo, con posibilidad de modificarlos por parte de la asamblea.
2. La eventual disciplina de una discusión “organizada” sobre una materia en particular, sin posibilidad de modificaciones por parte del *plenum* cuando éste hubiese hecho una delegación expresa a la conferencia, con el consecuente bloqueo preventivo de las intervenciones y del número de las sesiones.

El instituto fue visto (por Bon Valsassina) como una “hendidura” a la prohibición de mandato imperativo: opinión que parecería aceptarse sólo bajo el criterio de juzgar en la misma medida a todos los institutos de derecho parlamentario brotados de la lógica proporcional, desde el momento que las limitaciones producidas por la conferencia de los presidentes, por ejemplo, al derecho de enmienda de los miembros del Parlamento, no eran de naturaleza diversa de aquellas que en

la misma materia podrían referirse a diputados y senadores por el conocido vínculo de grupo y de obligación de la revisión que éste implica sobre sus iniciativas.

La actual normativa trata de la conferencia de los presidentes en el contexto del procedimiento de formación del orden del día en sentido amplio y, precisamente, a los artículos 53, 54 y 55 del Reglamento del Senado y de los artículos 13, 23 y 24 del Reglamento de la Cámara. El órgano presentaba y presenta, en parte hasta ahora, variantes en las dos ramas del Parlamento. En la Cámara de Diputados está previsto que junto a los componentes de derecho –presidente de asamblea y presidente de grupo– pueden, mediante invitación, participar, además de los vicepresidentes de asamblea, también los vicepresidentes de las comisiones, mientras que el gobierno estará informado siempre del día y de la hora de la reunión para que pueda intervenir un representante suyo; en cambio, en el Senado, son componentes de derecho también los vicepresidentes de asamblea, mientras que no está prevista en modo alguno la participación de los presidentes de las comisiones permanentes. El Reglamento del Senado, a diferencia de cuanto se establece en el texto reglamentario de 1917, prevé ahora (artículo 53) la participación del representante del gobierno en las reuniones de la conferencia para la aprobación del programa de los trabajos. La integración reglamentaria era obligatoria. En efecto, no era suficiente que en la elaboración del programa (a lo que se reenvía al párrafo sucesivo), el presidente del Senado fuese obligado a realizar los “oportunos contactos” con el gobierno. En efecto, éstos, de conformidad con el último párrafo del artículo 64 constitucional, debían también ser puestos en condición para intervenir directamente en las reuniones de la conferencia, siendo ésta en realidad, en cuanto ente exponencial de ese rumbo político aprobado por las cámaras en sede de votación fiduciaria, sujeto activo y fundamental de la programación de los trabajos, interlocutor constitucionalmente necesario de todos los grupos parlamentarios, tanto de la oposición como de la misma mayoría.

En cambio, nada ha sido innovado por lo que se refiere a la participación de los presidentes de las comisiones en las reuniones de la conferencia. En ambas cámaras los presidentes de las comisiones permanentes no son miembros de derecho de la conferencia y las mismas comisiones pueden, por lo tanto, ser simple objeto de la programación.

Éste es un paso hacia atrás respecto a la regla precedente que, por el artículo 13-*bis*, para la Cámara y por praxis en el Senado, preveía un órgano colegiado (o, si se quiere, una “reunión” de órganos) compuesto por los titulares de la presidencia de otros órganos –grupos parlamentarios y comisiones– permanentes y dejaba a la simple reunión del los jefes de grupo adjuntos al presidente de asamblea el carácter de organismo político informal o si se prefiere, de derecho institucionalizado pero no formalizado. La novedad de la actual disciplina estructural se pre-

senta así, por las modificaciones introducidas, digna de comentario desde un doble punto de vista: del aquél del grado de coherencia —que parece escaso— del proclamado diseño programatorio, que exalta la coordinación entre los trabajos del aula y trabajos de comisión, y de aquél, de la más verídica hegemonía de los grupos, como potentes expresiones parlamentarias de los partidos políticos.

El fenómeno de organización al que se refiere esta última observación, no contrasta de hecho —como se ha lamentado, en cambio, desde varias partes— con la visión de un “Estado de partidos”, articulado según el módulo de un régimen parlamentario, más bien, la nueva disciplina sugiere sin ninguna duda, una mejor correlación entre Parlamento y partido que, por un lado, lleva a cabo la muy débil proyección parlamentaria de las premisas del artículo 49 constitucional y, por el otro, puede ser de notable estímulo para la siempre ausplicable “parlamentarización” de los procesos formativos de las decisiones políticas. Sin embargo, no se ve en qué cosa el respeto de tal proyecto —perfectamente coherente, se repite, con los señalamientos constitucionales— sería alcanzado atenuado o desviado si, junto al potenciamiento de los grupos, el instituto de la conferencia de los presidentes hubiese registrado también una más efectiva articulación de la coordinación asamblea-comisiones, que quiere decir una más efectiva programación de los trabajos parlamentarios.<sup>72</sup> El relieve encuentra ulterior fundamento si se considera que el nuevo Reglamento del Senado ha recibido de la precedente canonización la presencia de derecho de los vicepresidentes de asamblea: órganos a los que sería difícil reconocer un rol diferente de aquél meramente ejecutivo, *a posteriori*, de las deliberaciones de la conferencia y que, en todo caso, no se ve el motivo funcional para ser privilegiados respecto de los presidentes de las comisiones.

En fin, no parece que los vicepresidentes de asamblea y los presidentes de las comisiones (eventualmente participando los unos y los otros en las reuniones de la conferencia) tengan voto deliberativo y, por lo tanto, estén en condición de impedir la formación de ese consenso unánime que es el presupuesto esencial para la adopción del programa en el seno de la conferencia. La lógica del instituto es, en efecto, la de hacer asumir las decisiones relativas a los sujetos activos en el ámbito de las cámaras, es decir, a los grupos como expresión de los partidos políticos; es evidente que, atribuir un derecho de voto y, por lo tanto, de veto, a sujetos diversos de estos últimos pone en discusión las bases mismas sobre las que está constituida, en la organización parlamentaria, la conferencia de los presidentes.

<sup>72</sup>Una explicación en vía de hipótesis, y en sede de política constitucional, del paso hacia atrás hecho por los reglamentos de 1971 sobre la composición de la conferencia de los presidentes, podría ser que a los grupos de oposición no les agrada la permanente presencia con título pleno de los presidentes de comisión, en cuanto éstos son, con frecuencia, como es conocido, expresión de la mayoría gubernativa. Pero si eso hubiera tenido un decisivo peso político en una conferencia de los presidentes cuyas deliberaciones se tomaran por mayoría, el hecho regresa a ser políticamente irrelevante en un colegiado que delibera con las reglas de la unanimidad.

La conferencia de los presidentes, si bien, llegada ya a órgano colegiado necesario de las cámaras, conserva todavía anomalías tales como para considerarla un colegiado imperfecto, si se atiende a la exclusiva potestad de convocación y de determinación de un orden del día, que aun, ahora le espera al presidente de asamblea, que la preside, pero de la que –pareciera que se puede decir– no es miembro. Es una duda significativa, desde el punto de vista interpretativo del artículo 13 del Reglamento de la Cámara, que confiere al presidente el poder de convocatoria “cada vez que lo considere útil”, agregando inmediatamente también sobre petición del gobierno o de un presidente de grupo”. Parecería, por lo tanto, que la petición sirve para solicitar al presidente, que no lo haya decidido autónomamente, a hacerlo, por el juicio de utilidad de la convocación, no reduciéndola por esto, sin embargo, a acto obligado. Refuerza esta interpretación –por confrontar aún con la falta de un quórum para la autoconvocación– la circunstancia de que la petición de un presidente de grupo surge sobre el mismo plano de aquélla del gobierno: sería imposible acoger el criterio de que el reglamento haya considerado con ello, atribuir al Poder Ejecutivo una injerencia inadmisibles –al menos en nuestro ordenamiento constitucional– en materia de *interna corporis* parlamentarios, mientras que nada contiene de censurable la disposición por la cual “el gobierno está siempre informado ‘de la reunión’ para hacer intervenir a un representante propio”.

### *c) La determinación del orden del día*

DESDE LOS principios del parlamentarismo, las asambleas políticas han pugnado constantemente por la afirmación de dos principios fundamentales, reguladores de su existencia y cuya conciliación ofrece espacios para numerosas modalidades aplicativas que se encuentran en la indagación comparativa: el principio por el que una asamblea no puede deliberar que sobre las materias indicadas en el orden del día y el principio por el que una asamblea es siempre dueña del propio orden del día. Del instituto del orden del día es superfluo destacar, en primer lugar, la relevancia política, más bien, la naturaleza misma de “acto político” del instrumento que lo concreta, siendo del todo evidente su importancia, decisiva, con frecuencia, tanto para los fines de la específica traducibilidad de los rumbos políticos de iniciativa gubernamental o parlamentaria en actos legislativos, como a aquéllos de la real productividad de las iniciativas parlamentarias políticas, de inspección o de control. También en referencia al acontecido cambio del tradicional contraste entre Parlamento y gobierno en la contraposición entre fuerzas políticas de mayoría y de oposición, con la interna y eventual dialéctica distinción, en el seno de la mayoría, entre el gobierno y los grupos parlamentarios constituyentes de su coali-

ción de base, exactamente ha sido señalado que hoy, “la fijación del orden de los trabajos parlamentarios representa el soporte, el puente de encuentro en el que más fácilmente se explica la relación de contraposición entre la mayoría y la oposición” (De Cesare).

La exigencia de racionalizar en un programa menos caduco del cotidiano *carpe diem* el orden de los trabajos no es una novedad del Parlamento de nuestros días que, más bien –gracias a aquel elemento para efectos inducidos programadores, que era la sesión y a la ausencia de verdaderos y propios grupos parlamentarios– la edad estatutaria conoció su racionalidad en la predeterminación de las materias por discutir, caracterizada ya sea por la extracción política mayoritaria del presidente de asamblea, órgano monocrático con potestad de máxima autonomía en el orden del día, en su natural acuerdo con el gobierno, ya sea por una norma reglamentaria, introducida en la Cámara de Diputados en 1883 y luego suprimida, que preveía a este propósito “oportunas concertaciones” del presidente con los ministros. Y el ordenamiento fascista, como se ha visto, sometía directamente a la previa autorización del jefe del gobierno los argumentos para incluir en el orden del día.

El derecho parlamentario republicano, anterior a la reforma de 1971, había recogido del reglamento y de la praxis prefascista el criterio tradicional de la fijación del orden del día por parte del presidente, como propuesta ejecutoria de hecho en donde no hubiese intervenido alguna decisión deformante por la asamblea. El procedimiento era en el sentido de que el presidente, de vez en vez, anunciase, al término de cada sesión, el orden del día de la sesión sucesiva, entendiéndose como aprobado si no hubiese provocado objeciones. En caso de convocación a domicilio, el orden del día de la reanudación era establecido, sin lugar a dudas, por el presidente y notificado en el aviso de convocación. La excepción a la regla era la eventualidad de que la asamblea deliberase soberanamente, con votación de escrutinio secreto y con mayoría de tres cuartos, de querer considerar materias no inscritas en el orden del día; sin embargo, tal norma se refería sólo a la Cámara de Diputados. La rigidez de esta disciplina en atenuada por la praxis, que por razones de oportunidad (presencia o ausencia de miembros del gobierno) o de necesidad (previsible falta del quórum de mayoría) permitía que la asamblea deliberara, sobre propuestas del presidente, el cambio del orden del día, es decir, la propuesta de la discusión o deliberación sobre determinadas materias, dando la precedencia a otras.

La organización y el orden de los trabajos parlamentarios (tanto para el *plenum* como para la comisión) siempre ha encontrado divididos a los autores de las tesis que atribuyen la potestad, respectivamente: 1. al gobierno, 2. al presidente, 3. a la asamblea. En un régimen democrático-parlamentario de modelo inglés, la

sustancia no cambia mucho según los diferentes métodos: el gobierno, siendo allá el comité directivo de la mayoría, y la asamblea, deliberando por norma según la guía de la mayoría misma, la *decision making* reside en una misma sede política; y en cuanto al presidente, él mismo —no por ser de extracción mayoritaria, sino, por el respeto a los principios que quiere el gobierno “*dominus* de la legislación”— se inclinará por acoger el orden de los trabajos aceptable al monomio gobierno-mayoría. En un contexto liberaldemocrático del tipo que se ha definido clásico, el *leadership* gubernativo en la materia, no es de hecho una situación deplorable de por sí. Al contrario, es justamente por el principio mayoritario que deriva al gobierno el derecho-deber de ayudarse de los instrumentos idóneos para asegurar la conversión en actos legislativos del rumbo político aprobado por las cámaras. Por lo que el sistema británico, en donde el *leader* de la Cámara y el *chief whip* se encargan de la efectiva fijación del orden del día, previa consulta con los delegados de la oposición, es un sistema de acción práctica no muy diferente de aquél consolidado también en Italia antes de la reforma de 1971 del orden del día establecido en la conferencia de los presidentes, así como este órgano funcionaba antes de los últimos cambios relevantes: las diversidades provienen del diferente sistema político (multipartidismo en lugar de bipartidismo, representación proporcional más que representación mayoritaria, etcétera).

Los motivos que anticipan y en cierto modo informaron el cambio profundo que los reglamentos de 1971 han producido, tanto en la materia del orden del día como en las atribuciones de la conferencia de los presidentes, ya habían sido estudiados con agudeza por la doctrina, de la que se había destacado cómo las exigencias del funcionamiento de las cámaras “implican la adaptación prevaleciente del método de la unanimidad de las deliberaciones en la organización de los trabajos legislativos e imponen a las partes contrapuestas la búsqueda del acuerdo; así, la conferencia de los presidentes se configura como una ‘cámara de compensación’, caracterizada por la función de negociación entre los partidos, para lograr un equilibrio de un compromiso que satisfaga, al menos, parcialmente, las recíprocas aspiraciones” (De Cesare), no omitiendo individuar el obstáculo para lograr tal fin en el “carácter jurídicamente no vinculante de los mismos acuerdos, que pueden ser anulados o modificados en cualquier momento, sin límite alguno, por la asamblea, lo que favorece la tendencia a reenviar al aula la decisión en caso de problemas relevantes y la completa autonomía de la que gozan las comisiones en sede legislativa frente al plan de los trabajos fijados por la conferencia”.

De tales y otras exigencias tomaron la responsabilidad las fuerzas políticas interesadas en una situación de particular sensibilidad en los temas del ordenamiento constitucional, para la más vasta revisión del derecho parlamentario que se haya hecho desde 1900 —y tal vez, por varios aspectos, desde 1848, con la entra-

da en vigencia del estatuto albertino en el reino sardo, que la reforma de 1971 parece política y constitucionalmente más relevante de aquella que, aplastados los conatos autoritarios, perfeccionó los procedimientos del Parlamento de la edad liberal— cuando enfrentaron el problema de la racionalización del orden de los trabajos.

A este punto, conviene dar cuenta sin más, de la disciplina de la materia y de sus modificaciones aportadas, en las dos ramas del Parlamento, sucesivamente, y porque los reglamentos parlamentarios tienen en esta parte diferencias relevantes será oportuno resumir diversamente los procedimientos, empezando por el del Senado.

Los trabajos del Senado son organizados según el método de la programación para sesiones bimestrales,<sup>73</sup> sobre la base de programas y calendarios (artículo 53 del Reglamento del Senado), o bien, mediante esquemas de los trabajos. El primer módulo precedimental se refiere, como también en la Cámara de Diputados, a la hipótesis del acuerdo unánime en cuanto a la competencia de los presidentes, mientras que el segundo se refiere a la hipótesis del desacuerdo. La formación del programa y del calendario acontece en el modo siguiente. Hechos los oportunos contactos con el presidente de la otra Cámara, con los presidentes de las comisiones y con el gobierno, el presidente del Senado prepara un proyecto de “programa” para la duración de toda la sesión, es decir, por un periodo de dos meses. En la elaboración del programa el presidente debe tener ahora, en cuenta, no sólo, como estaba establecido en el viejo texto reglamentario de 1971, las peticiones de los grupos y aquellas que eventualmente adelanten los senadores en particular, sino, ante todo, las “prioridades” indicadas por el gobierno. La disposición asume una particular importancia, bajo el perfil, tanto político como institucional, en cuanto refuerza en modo explícito la posición del gobierno y su rumbo político en el ámbito de la programación de los trabajos. Aún antes, a decir verdad, el presidente del senado podía tener en cuenta las exigencias político-programáticas del gobierno y del conexo orden de prioridad; pero, eso podía suceder sólo independientemente, a través de las peticiones de los grupos parlamentarios de mayoría y a condición de que éstos fueran compactos (condición que no siempre sucedía) al

<sup>73</sup>La introducción del instituto de la sesión, se debe a la revisión reglamentaria de 1988, que responde a la exigencia de una racionalización de los trabajos entre los diferentes órganos del Senado, en el intento de evitar la sobreposición, acontecida con frecuencia, entre la actividad de la asamblea y aquella de las comisiones y con el fin de dejar también algún espacio a la actividad interna de los grupos parlamentarios y a los compromisos de los senadores en particular en los respectivos colegios. Salvo casos excepcionales y particulares, la sesión está estructurada de tal modo que permite el desarrollo de los trabajos de las comisiones permanentes y de aquellas bicamerales (previa, para estas últimas, el necesario entendimiento con el presidente de la Cámara) por espacio de cuatro semanas; de la asamblea, durante tres semanas y, por una semana, para grupos y senadores singulares. En la Cámara está prevista la reunión de la asamblea y de las comisiones, por regla, en las primeras tres semanas de cada mes, dejando libre la cuarta para las otras actividades inherentes al mandato parlamentario.



pedir la inserción en el programa de los argumentos que agradaran al Ejecutivo. Ahora, al contrario, éste interviene en la programación en el pleno de su autonomía constitucional, teniendo en ella, a la propia disposición, por explícita norma reglamentaria, amplios espacios, un tanto determinados, para la aplicación del rumbo político aprobado por las cámaras en sede de votación fiduciaria.

Sin embargo, se debe tener presente, que la norma no reconoce al gobierno ningún monopolio en la organización de los trabajos del Senado. En efecto, su presidente, debe tener en cuenta, también, las peticiones de los grupos parlamentarios y, eventualmente, las de los senadores en particular y, además, debe prever “tiempos específicos y adecuados” para el desarrollo de las funciones parlamentarias de inspección y control, en las que, como es conocido, están en vía de principio más interesados los partidos de oposición que aquéllos de la mayoría gubernativa. En fin, el artículo 53 del Reglamento del Senado, prevé que cada semestre en los programas de los trabajos de asamblea se inserten proyectos de ley indicados por los grupos parlamentarios en razón de su consistencia; porque los grupos parlamentarios de mayoría directamente, precisamente porque son mayoría o a través de las prioridades del gobierno, acceden con facilidad al programa, es evidente que la norma exhibe su eficacia preferentemente frente a los grupos de oposición, los que entonces no son relegados al mero ejercicio de la función de control, sino que, pueden acceder, de vez en cuando, también a aquella legislativa, en el sentido de que pueden obtener de cualquier modo la inserción en el orden del día de proyectos de ley a los que les atribuye mayor relieve político.

Bajo el perfil funcional, el sistema político delineado por el Reglamento del Senado realiza una eficaz igualdad entre las exigencias de todos los sujetos políticamente interesados, es decir, del gobierno y de todos los grupos parlamentarios, tanto de mayoría como de oposición, en el intento de evitar situaciones de monopolio y de permitir el desarrollo equilibrado, en el interés mismo del sistema, de la función legislativa y de aquéllas de rumbo y de control político.

El proyecto de programación está sometido por el presidente a la conferencia de los presidentes de los grupos parlamentarios y, si es adoptado por *unanimidad*, llega a ser definitivo con la comunicación a la asamblea.

Si el programa contiene el conjunto de los argumentos que el Senado debe discutir en el periodo de la sesión, el “calendario” se presenta como el instrumento necesario para su especificación y aplicación, en cuanto establece el número y la fecha de las sesiones singulares necesarias con el fin (en el periodo tomado en consideración, por norma mensual, junto a la indicación de los argumentos), de tratar en el orden, con una fecha inicial y una final para cada uno.

El procedimiento establecido para la aprobación del calendario es análoga a aquélla ya delineada al propósito, en el programa; predisposición del relativo

proyecto por parte del presidente del Senado y su sometimiento a la aprobación de la conferencia de los presidentes del grupo. Si el calendario es aprobado por unanimidad, ése llega a ser, a diferencia del programa, inmediatamente definitivo Ejecutivo y se comunica a la asamblea, la que entonces no tiene ninguna posibilidad de modificarlo; en caso contrario, sobre las propuestas de modificación presentadas en conferencia de presidentes y sobre las que no se haya logrado la unanimidad, decide la asamblea, después de una discusión limitada a un solo orador por grupo.

El presidente tiene la facultad de modificar el calendario, pero, únicamente, para la inserción de argumentos, los que, por disposición de la constitución o del reglamento, deben ser discutidos y votados en el periodo tomado en consideración. Una facultad más amplia está permitida a la asamblea al término de cada sesión —sobre propuesta del presidente, sobre demanda del gobierno o de ocho senadores— de deliberar la inserción en el calendario de argumentos no previstos por el programa, en relación con situaciones emergentes y urgentes, siempre y cuando no hagan imposible la aplicación, estableciendo al mismo tiempo, si es el caso, tener las sesiones suplementarias necesarias para su tratamiento. También está permitida, con el mismo procedimiento, la inversión del orden de los argumentos fijados en el calendario.

La organización de los trabajos del Senado adquiere, en fin, un carácter vinculante en virtud del quinto párrafo del artículo 55 del Reglamento del Senado, por el cual la conferencia de los presidentes, una vez aprobado el calendario, determina por norma, para cada uno de los argumentos comprendidos en eso, el tiempo global para asignar a cada grupo y, también, la fecha dentro de la cual deben someterse a votación.

El “orden del día”, propiamente dicho, permanece también en este sistema. Sin embargo, su naturaleza residual está demostrada por las normas que confieren al presidente la potestad fijarlo “según el calendario o sobre la base del esquema de los trabajos”: en efecto, siempre es el presidente el que abre y cierra las sesiones y anuncia la fecha, la hora y el orden del día de la sesión sucesiva, aparte los casos de convocación a domicilio. Resulta así, evidente del todo, el acontecido vaciamiento de la gran parte del contenido político de las atribuciones presidenciales referentes al orden del día, aun cuando se destaque la potestad del presidente del Senado para decidir la inversión del orden de los argumentos inscritos en ello para la sesión.

Si durante conferencia de los presidentes no se lograra el acuerdo unánime entre los grupos, el presidente del Senado, sobre la base de las indicaciones surgidas en la conferencia, propone el “esquema de los trabajos” por una semana y lo comunica a la asamblea. Si no surgieran propuestas de modificación, aquél llega a ser definitivo; en caso contrario, la asamblea vota sobre las propuestas singu-

lares. El orden del día, siempre de pertenencia presidencial, sigue el esquema aprobado.

Si la programación de los trabajos en el Senado quedó sustancialmente sin cambio en el tiempo en sus mecanismos fundamentales, lo mismo no ocurre para la Cámara de Diputados, ya que ésta ha sufrido profundas innovaciones respecto al texto originalmente aprobado en 1971. En efecto éste preveía la convocación, por parte del presidente de la asamblea, de la conferencia de los presidentes para deliberar sobre el programa, tanto de la asamblea como de las comisiones “por no más de tres meses”, previendo al mismo tiempo (pero, únicamente en vía de hecho, en cuanto no le estaba atribuido, como al Senado, el relativo poder) una propuesta por someter al examen de la conferencia misma; estaba prevista la *tranche* operativa del programa, es decir, el “calendario” por dos semanas, mientras que en el caso de falta de acuerdo se procedía, según el antiguo criterio del orden del día de pertenencia presidencial, a anunciar al final de la sesión las dos sucesivas sesiones (artículo 26 del Reglamento de la Cámara).

A diferencia de lo acontecido en el Senado, en el que, como se ha mencionado, los trabajos se desarrollaron regularmente con base en las normas sobre la programación, en la Cámara esta disciplina se mostró sustancialmente inadecuada, como resulta evidente de su casi sistemática inaplicación en el curso del primer decenio.

Las causas de este fracaso deben ser vinculadas, por una parte, más que a la regla de la unanimidad (en efecto, la misma regla no ha impedido al Senado programar eficazmente sus trabajos), a la presencia de grupos parlamentarios con la mínima consistencia numérica, que en la conferencia de los presidentes han sido sistemáticamente negado su consenso a la programación, disminuyendo la condición esencial para su activación (el acuerdo unánime, precisamente); y, por la otra parte, la ausencia de instrumentos subsidiarios por activar (como sucede en el Senado, con la preparación por parte de su presidente de un esquema específico de trabajos con duración semanal para someterlo a la aprobación de la asamblea), en el caso de que resultase imposible lograr la unanimidad. A estos inconvenientes se agregaban la falta de previsión de un simple y rápido procedimiento que permitiese la inserción en el programa y en el calendario, de argumentos imprevistos y urgentes (para este fin se pedía el mismo procedimiento previsto para la programación) y, por otra parte, vinculado a ése, la rigidez de los tiempos (dos semanas) del calendario de aplicación del programa.

La normativa reglamentaria de la Cámara sobre la programación de los trabajos, entonces, encontró una aplicación sólo en los casos esporádicos y excepcionales. De hecho, la Cámara conoció, en modo informal del todo, un calendario en la frecuente duración de una semana y un orden del día establecido al término de la sesión, sólo para aquélla sucesiva (más bien, para las dos sucesivas).

Las normas del Reglamento de la Cámara sobre la programación de los trabajos, por lo tanto, más que retoques marginales tenían necesidad de una reflexión sustancial que afirmase el principio del acuerdo unánime entre los grupos,<sup>74</sup> sobre el cual el consenso era casi general. Hoy, el presidente de la Cámara, realizados los contactos oportunos con el gobierno y consultados los presidentes de las comisiones permanentes (gobierno y presidentes, que extrañamente no eran tomados en alguna consideración, por la vieja normativa), prepara, para facilitar el

<sup>74</sup>La regla de la unanimidad en la programación de los trabajos, introducida en los reglamentos parlamentarios en 1917, ha levantado en la doctrina numerosas críticas, a las cuales se contestaba en la primera edición de este manual con las siguientes observaciones que nos parece oportuno mantener, a pesar de la importancia de las sucesivas modificaciones aportadas, por su perdurable validez: "Partiendo de la consideración de que en un régimen parlamentario la mayoría tiene el derecho y el deber de realizar su propio rumbo político del que es expresión el programa de gobierno, se criticaba de que en sede procedimental se negaran al mismo gobierno, y a su mayoría, precisamente los instrumentos para realizarlo, a través de la regla de la unanimidad que empareja a cada grupo parlamentario en el peso específico suficiente para permitir o para no permitir la elaboración vinculante del orden de los trabajos." En sustancia, mientras que, al menos en línea de principio, había sido incuestionable la no separación de la función de *leadership* política de la mayoría con su función complementaria de *leadership* procedimental para la determinación del orden del día, así como que el rumbo político y los modos y tiempos de realización fueran comprendidos como las dos caras de un mismo fenómeno, o, si se quiere, que representaran de ese el contenido y el continente respectivamente, la acontecida disociación en la sustancial titularidad de las dos funciones, de *leadership* positiva y procedimental, estaba negada por la acusación de indebida alteración del sistema constitucional. Se replicaba que, al contrario, ninguna norma constitucional determina privilegiar al acuerdo mayoría-gobierno en la formación del orden de los trabajos; que la regla de la unanimidad, lejos de mortificar a las minorías las exaltaba a todas con igual grado, impidiendo así, alianzas entre los grupos más fuertes con daño de los otros; y, finalmente, que los derechos de la mayoría para la realización del propio rumbo quedaban salvaguardadas, si y en cuanto la mayoría fuese tal, es decir, orgánica, homogénea y presente en las asambleas.

O el acuerdo unánime hubiera significado, en efecto, una convergencia empírica de todas las partes políticas para enfrentar un cierto programa de trabajos (remitiendo, como es obvio, el resultado de la votación sobre contenidos políticos y legislativos a las relaciones de fuerza entre mayoría y oposición), o bien, en caso de desacuerdo, la mayoría hubiera podido hacer valer de vez en vez sus derechos, enfrentando y superando el debate cotidiano por el orden del día, a la manera antigua. La oposición más fuerte destacaba en propósito, aprobándolo, que el instrumento procedimental estaba predisposto "para constituir un nuevo y diverso modo de operar, que mida la capacidad de interpretar unitariamente, en las selecciones y en los tiempos de intervención, las exigencias del país en el ámbito político general dictado por la mayoría" (Malagugini). Pero, es para destacar que el mismo partido hegemónico de gobierno replicaba cómo "no podía decir, de cualquier manera, que esta modificación al reglamento desatiende los derechos de la mayoría y los derechos del gobierno, quedando firme que estos derechos están ligados a la objetividad, a la pasión y a la intensidad con los que la mayoría ejercen sus deberes" (Andreotti). Puede tener interés agregar que, contra el riesgo de un acuerdo entre los grupos mayores en daños a las minorías, se expresaron también los representantes de estas últimas, excluyendo que el principio de la unanimidad pudiese favorecer esa eventualidad, ya que "la lógica de esta unanimidad está constituida por la tentativa de buscar un acuerdo general sin sacrificar los derechos del gobierno y de la mayoría, en modo de atemperar adecuadamente también las exigencias de las minorías... que con frecuencia tienen una función de rompimiento, precisamente, gracias a las iniciativas que el gobierno... considera de no tener que tomar: es decir, tiene una función de anticipación que debe estar presente" (Bozzi). Ni se olvidan de relevar que la correspondencia del nuevo método con la constitución, está garantizada precisamente por la regla de la unanimidad; "si quitáramos este principio de la unanimidad para confiar a la mayoría la formación de este programa, nosotros, verdaderamente, daremos en contrato, a la mayoría, la gestión de toda la actividad parlamentaria" (Roberti).

La naturaleza de manual de texto, no permite la adecuada profundización de la problemática que, en sede de derecho público general, se solicita por las innovaciones reglamentarias antes mencionadas sobre la metodología de la organización de los trabajos parlamentarios. De cualquier manera, debe mencionarse la seria objeción hecha a la disciplina reglamentaria de 1971, por cuantos, aun autores de la programación, deberían

desarrollo de los trabajos, un proyecto de programa, con una duración no superior a tres meses, “sobre la base de las indicaciones del gobierno y de las propuestas de los grupos”. Si el programa es aprobado en la conferencia por unanimidad, éste llega a ser un compromiso con la comunicación a la asamblea; en cambio, si no se logra un consenso unánime (y, aquí, el procedimiento cambia radicalmente respecto al viejo texto de 1971), el presidente de la Cámara prepara (artículo 23, cuarto párrafo) un programa con duración de no más de dos meses, teniendo en cuenta las indicaciones del gobierno insertando las propuestas de los grupos parlamentarios que resulten prevalecientes sobre la base de su consistencia, así como, en parte, también, aquéllas minoritarias. El mismo procedimiento se sigue para el examen y la aprobación de las propuestas de modificación del programa adelantadas por el gobierno o por un presidente de grupo.<sup>75</sup>

haber encontrado más consonancia a un correcto planteamiento de la relación mayoría oposiciones, en la puesta en el reglamento de una cuota de tiempo parlamentaria reservada a las iniciativas de la mayoría, dejando, en cambio, al monomio gobierno-mayoría (que en la realidad nunca es tal, ni podría ser, sino, a lo más, se califica como binomio cuando socorra a una fuerte homogeneidad de intentos y de obras) una dirigencia de procedimiento, preconstituida normativamente, en toda la materia conectada con el orden del día para la realización del rumbo de gobierno. Ni faltan en tal sentido, experiencias importantes de derecho comparado, referibles siempre, sin embargo, a contextos constitucionales en donde la primacía del gobierno en la conducta de los asuntos parlamentarios está pacíficamente reconocida, por *convention* o por norma expresa de la constitución: así, en Inglaterra, en donde el *government time* encuentra en los comunes destacadas sustracciones con ventaja para la oposición, mediante la reserva de sesiones formalmente prevista para el examen del balance, a través del instrumento de la *motion for the adjournment*, y los *supply days*, etcétera; así, pero en mínima medida, en la misma Quinta República, en donde la confiscación en favor del gobierno de todas las prerrogativas clásicas, comenzando por el orden del día, encuentra una minúscula rémora en las sesiones reservadas a la revisión inspectiva.

Sin embargo, parece que se puede afirmar a ese propósito, que las opiniones favorables a tales criterios, que, por otra parte, debe advertirse, no son seguidas en Alemania Federal, en donde el *bundestag* practica un método muy cercano al nuestro, unanimidad incluida, no obstante la posición constitucional del gobierno, privilegiada por varios motivos respecto a Italia, no tienen en la debida cuenta un dato fundamental. Es decir, que no sólo no se encuentra en nuestro ordenamiento constitucional alguna norma o principio del que se deduzca el reconocimiento de una prerrogativa prioridad del gobierno en tal materia, sino que existe una presunción en contrario, fundada, en nuestro criterio, sobre argumentos textuales destacados. En efecto, es la misma constitución la que se encarga de predeterminar, cuando es necesario, las prioridades o reservas procedimentales, directa o indirectamente inherentes al orden de los trabajos (como por ejemplo, en los artículos 77, 81 y 94) y, sobre todo, es la misma constitución la que estatuye que “el voto contrario de una o ambas cámaras sobre una propuesta de gobierno, no implica la obligación de dimisión”. La disposición, ciertamente evaluable en su aspecto de salvaguarda para el gobierno, lo es, también, viéndolo bien, como afirmación, que no compete al gobierno privilegio alguno en la determinación del orden del día (de otra manera, si existiese el privilegio, la norma sería casi superflua) y, también, como afirmación, en términos más generales, que la irrelevancia del voto contrario para los efectos de la relación de confianza sobrentendiendo tanto una posible dialéctica entre el gobierno y la mayoría expresa, por lo tanto, lo contrario al celebrado *continuum*, cuanto la reconocida naturaleza “existencial” de la misma mayoría. Lo que no significa, ciertamente, la tesis aberrante de la *casual majority* como previsión constitucional, obstaculizando, como es conocido, la naturaleza jurídica y el fin político de la moción motivada de confianza. Significa que, introduciendo la salvaguarda del gobierno contra los votos contrarios recibidos en las cámaras, la constitución simplemente ha tomado en cuenta que, entre conferir y revocar la confianza, la mayoría existe en cuanto y en la medida que existe, vale decir, en cuanto esté presente, homogénea y eficiente: nada menos adecuado, como se querrá convenir, para justificar la afirmación de un “derecho” de la mayoría para ser privilegiada por los instrumentos procedimentales.

<sup>75</sup>Según una primera reforma reglamentaria conducida a término en 1981, la propuesta presidencial del programa estaba sometida a la asamblea para la discusión, limitada a un representante por grupo y por no más

La propuesta de programa prevista por el presidente no está destinada a ser sometida a la asamblea, sino que llega a ser definitiva con la comunicación a ella. La desautorización de la asamblea presenta la ventaja indiscutible de reforzar el rol del presidente, que termina en una programación de los trabajos en los que se reconocen todos los grupos.

Entonces es evidente la diferencia radical, existente entre el Reglamento de la Cámara y el del Senado, en la eventualidad en la que en la conferencia de los presidentes no se lograra la unanimidad de los consensos. En el Senado, el esquema de los trabajos previsto por el presidente puede ser enmendado por la asamblea y, por lo tanto, la mayoría tiene a su propia disposición el instrumento procedimental para obtener, de semana en semana, las propias finalidades políticas, marginando al límite, completamente, a las oposiciones. En cambio, en la Cámara, el módulo organizativo subordinado a la regla de la unanimidad no está confiado a la mayoría parlamentaria, sino al presidente de la asamblea, vinculado a la satisfacción de las orientaciones prevalecientes expresadas por la mayoría y por el gobierno, pero obligado de cualquier modo a tener en cuenta también de las indicaciones provenientes de las oposiciones.

Una vez establecido el programa se procede a la aprobación del calendario sobre la base de las indicaciones del gobierno y de las propuestas de los grupos, que debe contener los argumentos por discutir en un periodo de tiempo no superior a las tres semanas e indicar, al mismo tiempo, las sesiones necesarias para ello. A este fin, el presidente de la Cámara convoca a la conferencia de los presidentes. Si en ésta se logra un acuerdo unánime, el calendario llega a ser definitivo y se comunica a la asamblea; en caso contrario, todavía le pertenece al presidente formular su propuesta de calendario, teniendo en cuenta las indicaciones del gobierno e insertando las propuestas prevalecientes, así como las de minoría. Este calendario llega a ser definitivo con su comunicación a la asamblea.

Las medidas relativas a los balances, las leyes ligadas a la maniobra financiera y, en general, a todos los actos debidos son, de cualquier modo, insertados en el programa y en el calendario, más allá de los criterios antes mencionados.

En fin, al término de cada sesión, el presidente anuncia el orden del día de las sesiones sucesivas, sobre la base del programa y del calendario aprobados. En este caso, tratándose de una actividad vinculada a las precedentes deliberaciones

---

de diez minutos cada uno para la deliberación, con votación nominal electrónica. Eso, sin embargo, no implicaba de hecho, una dirección absoluta sobre la programación, por parte de la mayoría parlamentaria del presidente. En efecto, a este último, el reglamento le confiaba, en vía exclusiva, la facultad de recibir las sugerencias adelantadas en el curso del debate, modificando el propio texto y proponiéndolo en vía definitiva a la asamblea, que podría solamente aprobar o rechazar la propuesta presidencial, sin hacer ninguna enmienda.

de la conferencia de los presidentes, no se permite ninguna oposición por parte de la asamblea.

La normativa vigente ahora, en la Cámara parece más conforme de aquélla precedente al rol institucional del gobierno y a su derecho-deber constitucional de aplicar el rumbo político presentado a las cámaras y aprobado por éstas. Si el gobierno, en verdad, y no sólo formalmente, es el ente exponencial de la mayoría parlamentaria y de los partidos que la componen, con una y con los otros en permanente y efectiva sintonía, sus exigencias y sus prioridades deberán tener su consenso. Por lo tanto, ellas vincularían al presidente en la formulación de su propuesta de programa y a través de este camino, llegarán con facilidad al examen de la Cámara. Pero si los partidos que sustentan la unión gubernativa no son homogéneos entre ellos, y más allá de las apariencias, están sustancialmente divididos sobre los fines a realizar, la actividad de dirección del gobierno disminuirá y con ella será menor, también, una programación eficaz de los trabajos parlamentarios. Pero, en tal modo, caerá cualquier coartada. El gobierno y la mayoría parlamentaria no podrán ya cubrirse, como en el pasado, detrás del voto contrario aun de un solo grupo de la oposición. El procedimiento hoy en día, que en la programación de los trabajos de la Cámara deja un espacio amplio y preminente a las indicaciones políticas de la mayoría parlamentaria y del gobierno, permite poner a la luz las debilidades eventuales, dejando a ellos asumir las conexas responsabilidades políticas frente al cuerpo electoral.

Por otra parte, es necesario sacar adecuadamente a la luz, el rol particular desarrollado por el presidente de la Cámara, que aparece separado completamente, en la programación de los trabajos, de cualquier subordinación a las fuerzas políticas de la mayoría parlamentaria para asumir su función propia de garante imparcial de todos los grupos. En los procedimientos de la programación encuentran expresión concreta las implicaciones derivantes ya sea del artículo 8 del Reglamento del Senado, que confía al presidente la tarea de asegurar la buena marcha de los trabajos de la Cámara, ya sea, antes todavía, por el artículo 4 del Reglamento de la Cámara, que para la elección del presidente prevé en los primeros escrutinios la mayoría de los dos tercios de los componentes, que tiende a desvincularlo, precisamente, de la mayoría parlamentaria, configurándolo como órgano imparcial y garante frente a todos los grupos parlamentarios.

Este reforzamiento de la función presidencial se ha realizado, por lo demás, en daño de la asamblea y del principio tradicional que quiere siempre a esta última como patrona del propio orden del día. Las decisiones del presidente, a falta de un acuerdo unánime entre los grupos, son, en efecto, definitivas para la asamblea, que no puede modificarlas ni expresar, en cualquier manera, orientaciones vinculantes para una fase sucesiva programatoria, dado que éstas no deberán ser obligato-

rias, sino, únicamente “podrán” ser tomados en consideración por el presidente si subsisten las necesarias condiciones políticas.<sup>76</sup>

#### *d) La contingencia de los tiempos*

LA PROGRAMACIÓN de los trabajos ha desembocado, finalmente, con una integración reglamentaria de 1988 al Senado y de 1990 a la Cámara, en la denominada “contingencia” de los tiempos reservados a la discusión. Ésta es la conclusión lógica de los mismos principios insertados en la programación, la que no puede prescindir de, al menos, una relativa certeza sobre los tiempos de la deliberación final de los argumentos, insertados en el programa y en el calendario. En caso contrario, estos últimos podrían ser concretamente invalidados por aquellas fuerzas parlamentarias interesadas, por los más diversos motivos, para impedir a la mayoría de decidir o cuando menos de alejar lo más posible aquel momento.

Para “garantizar el respeto de los términos establecidos por el calendario”, el sexto y el séptimo párrafos del artículo 24 del Reglamento de la Cámara establecen, ante todo, que en el caso de que sea pedida la ampliación de la discusión sobre líneas generales de un proyecto de ley (normalmente limitado a las intervenciones de los relatores de mayoría y de minoría, del gobierno y de un representante por grupo), para permitir la inscripción para hablar a otros diputados, la conferencia misma prevé a repartir entre los varios grupos parlamentarios el tiempo disponible en su conjunto, deducido del necesario para las intervenciones del relator y del gobierno, de los eventuales diputados disidentes respecto a los relativos grupos y para las cuestiones incidentales. En el caso en que en la conferencia no se

<sup>76</sup>En definitiva, según el Reglamento de la Cámara, la asamblea puede determinar el orden del día, solamente en dos hipótesis: en sede de oposición a la propuesta del presidente, expresada al término de la sesión, relativa al orden del día de las dos sesiones sucesivas (en ausencia, obviamente, de una programación de los trabajos) (artículo 26, primer párrafo, Reglamento de la Cámara); o, también, en virtud de una deliberación específica asumida por la mayoría de los tres cuartos de los votantes, dirigida a discutir y a deliberar sobre materias que no estén en el orden del día (artículo 27, segundo párrafo, Reglamento de la Cámara). Mientras que la primera hipótesis ya aparece imposible de realización, dado que el reglamento impone al presidente de la asamblea elaborar el programa y el calendario de determinar en consecuencia el orden del día, independientemente de cualquier intervención de la asamblea (artículo 26, segundo párrafo, Reglamento de la Cámara); la segunda hipótesis crea un delicado problema de coordinación con la normativa relativa a la programación, siendo evidente que ello determine de cualquier manera, una alteración más o menos amplia según los casos. Para no llegar a la conclusión, probablemente excesiva, de que el segundo párrafo del artículo 27 haya sido abrogado por incompatibilidad por las modificaciones reglamentarias introducidas en el sistema de programación de los trabajos (supresión del poder decisorial de la asamblea, eficacia vinculante a los contenidos de la programación), parece que se debe considerar que la decisión asambleísta debe implicar de cualquier modo, una modificación al calendario, eventualmente con la inserción de sesiones suplementarias, y que pueda, por consecuencia, desarrollar su eficacia bajo la condición de que no implique la imposibilidad de aplicarse a la misma programación: competencia, esta última, que ya es ajena a las atribuciones de la asamblea.



lograse el acuerdo entre los grupos, en la repartición del tiempo disponible provee el presidente de la asamblea, asignando una parte en medida igual entre todos los grupos, pero en modo que a cada uno de éstos le corresponda, al menos, el tiempo máximo previsto para una intervención (30 minutos) y la parte remanente en forma proporcional a la consistencia de los grupos.

El respeto riguroso de los términos previstos por el calendario, sobre la base de un acuerdo unánime de los grupos en conferencia de los presidentes de la Cámara, está previsto sólo para la fase de la discusión general de un proyecto de ley, no para aquélla sucesiva, relativa a la discusión de los artículos y de las enmiendas. El postergamiento de la discusión, en el primer caso, puede corresponder a fines meramente obstruccionistas y, por lo tanto, ajenos a la exigencia de una profundización del debate ya realizado con el examen en comisión y las intervenciones, en asamblea, de los relatores del gobierno y de un representante por cada grupo; en cambio, en el segundo caso, las exigencias relacionadas con el examen del texto de los artículos en singular y de las relativas enmiendas pueden justificar la extensión de la discusión y de las actividades de voto, más allá de los tiempos previstos por el calendario y desaconsejar, por lo tanto, la oportunidad de limitar el desarrollo natural al examen parlamentario. La contingencia está prevista, entonces, como meramente facultativa, sobre la base de una decisión de la conferencia de los presidentes que, a falta de una previsión explícita, parece que puede ser tomada sólo sobre la base de un acuerdo unánime entre los grupos. A falta de tal acuerdo, no le está permitido al presidente de la cámara disponer directamente, como frente a la discusión general, la distribución del tiempo entre los varios grupos parlamentarios, siéndole permitido por la norma reglamentaria, en el periodo de vigencia del calendario, únicamente el mantenimiento del argumento en discusión con el orden del día de sesiones sucesivas y/o de disponer de las sesiones suplementarias. Sin embargo, si el examen del proyecto de ley no tuviera que concluirse en el ámbito temporal del calendario que lo prevé, y por lo tanto es inscrito en un calendario sucesivo a la repartición entre los grupos del tiempo conjunto disponible (restado aquél para las intervenciones antes mencionadas, así como para las actividades de voto) procede la conferencia de los presidentes y, a falta de un acuerdo, el mismo presidente de la asamblea.

Mucho más simple y drástica, al propósito, es la disciplina del Senado, por la cual (artículo 56, quinto párrafo) la organización de la discusión de los argumentos inscritos en el calendario, con la determinación contextual del tiempo asignado a cada grupo, se confía a la conferencia de los presidentes, la que establece, también, la fecha dentro de la cual los argumentos inscritos en el orden del día deberán ser puestos a votación. Llegadas la fecha y la hora fijada, se procede de cualquier manera a las votaciones señaladas, interrumpiendo toda discusión eventual.

El procedimiento descrito es indicativo, ante todo, del rol esencial que los reglamentos parlamentarios atribuyen a los grupos, considerados como el motor insuprimible de la actividad parlamentaria, destinatarios directos del tiempo reservado a los debates parlamentarios. El individuo desaparece en la organización del grupo y resurge como sujeto políticamente autónomo, sólo en los casos excepcionales en los que decida diferenciarse respecto a las posiciones asumidas por el propio grupo. En esta materia se puede verificar inmediatamente cuánto se ha atenuado, en el sistema republicano, el principio de la representación nacional (artículo 67 constitucional), absorbido y transformado por las implicaciones deducibles del principio prevaleciente de la participación democrática en partidos y en grupos parlamentarios (artículos 49 y 72 constitucionales).

En segundo lugar, es necesario destacar la capacidad de decisión que atribuye el reglamento a la mayoría gubernativa, permitiéndole realizar el propio rumbo político en tiempos decididamente breves, con la única condición de que lo quiera, es decir, que sea una verdadera mayoría, que efectivamente se reconozca, y no de manera totalmente ficticia, en una voluntad política unitaria. Al mismo tiempo, las posibilidades de un recurso al obstruccionismo fundamental —que para desarrollar su eficacia no tenía necesidad de ser activado normalmente, siendo suficiente la mera y latente posibilidad de su utilización— para obligar al gobierno y a la mayoría parlamentaria a un compromiso sistemático que involucre a aquellos intereses políticos protegidos por las primeras.

En fin, frente a la preconstitución en favor de la mayoría gubernativa de un procedimiento programado que permita tiempos ciertos y, en definitiva, breves, para la aprobación de los proyectos de ley de aplicación del rumbo político, cae toda justificación por el uso exorbitante e ilegítimo de la decretación de urgencia fuera de los casos restringidos dentro de los cuales la asamblea constituyente la ha querido contener.

*Disciplina general:*  
*a) De las sesiones*

A LA CONCLUSIÓN de la parte dedicada a la organización y al funcionamiento de las cámaras, después de la ilustración de los órganos parlamentarios y aquélla de la programación de los trabajos, queda por tratar la disciplina general que regula a las sesiones, la discusión y las votaciones —en asamblea y en las comisiones—, como procedimiento estandarizado por seguir, independientemente de la naturaleza del argumento en el orden del día, también con referencia a los institutos incidentales de derecho parlamentario común. Aquí, también vale la advertencia de que

los procedimientos descritos constituyen la articulación de base del modo de formarse de la voluntad colegiada, mientras las peculiaridades procedimentales finalizadas para las funciones parlamentarias singulares –legislativa, inspectiva, de rumbo– encontrarán lugar en los capítulos específicos.

El presidente (de la asamblea o de la comisión) abre la sesión y la cierra. Las sesiones de la asamblea son públicas; sin embargo, la asamblea misma puede deliberar al reunirse en sesión secreta. Con excepción de este caso, que también puede deliberarse aunque no se haga el acta del procedimiento verbal de las sesiones de la asamblea y de las comisiones, públicas o secretas, se redacta un acta del procedimiento, por parte respectivamente de un funcionario adjunto al aula (denominado en la Cámara “escribano del procedimiento verbal”) y por los funcionarios adjuntos a las comisiones singulares. De cada sesión pública son redactadas también, la relación sumaria y la relación estenográfica, ulterior documentación a la que se ha dado publicidad.

Cada sesión comienza con la lectura del acta de la precedente, que se entiende aprobada, sin votación, si no da lugar a observaciones. Apenas aprobada, el acta es firmada por el presidente y por un secretario (dos en el Senado.<sup>77</sup> Sobre el acta se

<sup>77</sup> Al procedimiento descrito para la aprobación y la firma del acta le ha sido objetada (por Sandulli) la circunstancia de que, con base en el reglamento y a la praxis, tal documento no siempre es firmado por aquellos que fungieron como presidente y secretario de la sesión a la que ésa se refiere con respeto a la disposición que les encarga que absuelvan tales funciones en la sesión sucesiva, aquélla, precisamente, de la aprobación; eso implicaría que el acta parlamentaria “no se presenta con los caracteres propios de los documentos análogos de la generalidad de los órganos colegiados a la que no le puede ser reconocida la fuerza aprobatoria privilegiada indicada por el artículo 2700 del código civil”. Argumentando por esta anomalía que limita su valor probatorio y por su proclamada no ostensión –como acontece al juez constitucional encargado de la Corte de verificación al respecto, sobre la noticia en el curso del juicio, luego concluido con la sentencia número 9 de 1959– la doctrina referida duda que tales elementos concurren a dar valor en manera incuestionable al mensaje presidencial de transmisión de un proyecto de ley aprobado, y de eso recaba legitimidad y la oportunidad para quien tenga título para una revisión externa (es decir, la Corte constitucional) de valerse también de los otros elementos, carentes éstos también de valor probatorio privilegiado por las mismas razones, entre ellos el resumen estenográfico de la sesión. Estos argumentos doctrinales exactos han sido aceptados por la jurisprudencia constitucional: en la sentencia número 134 de 1969 la Corte ha relevado que; por lo que se refiere al acta “es suficiente (el) observar que ésa se considera formada con la aprobación en la sesión sucesiva y que está firmado por el presidente y por el secretario funcionantes en tal sesión; de manera que, concediendo todo, eso no podría hacer fe, en hipótesis, sólo de la acontecida aprobación, es decir, del consenso de los presentes al momento de la lectura”. Tales relieves son agravados, por otra parte, por la circunstancia de que está prohibida la verificación del número legal antes de la aprobación del acta (véase p. 251), así que eso puede resultar aprobada con una deliberación que podría haber sido en realidad, constitucionalmente “no válida”, es decir, nula. En cuanto a la propuesta de rectificación, ha sido recordado (por Di Ciolo) precisamente un caso en el que el presidente de la sesión, al inicio de la cual debía hacerse la aprobación del acta se consideraba no en grado de verificar el fundamento de relieve referido a la sesión precedente, porque ella había sido presidida por otros: no pudiéndose proseguir sin aprobación del acta la sesión de la Cámara del 26 de febrero de 1969 fue, por lo tanto, suspendida para permitir las verificaciones oportunas, y a su reinicio, el procedimiento verbal fue aprobado con la rectificación pedida (por el diputado Andreotti). Justamente ha sido observado a este propósito (por Traversa) que la normativa reglamentaria sobre el acta que su aprobación condiciona al interior de las cámaras “la eficacia de las deliberaciones, ya perfectas y operativas sobre la base de la proclamación efectuada por el presidente, en el sentido de que las mismas serían sometidas a condición resolutoria en la parte que fuese modificada en sede de aprobación de acta”. En efecto, el ejemplo referido confirma esta tesis.

concede hablar sólo para proponer la inserción de una ratificación, por hecho personal<sup>78</sup> y para un simple anuncio de voto (al Senado) o para esclarecer el propio pensamiento expresado en la sesión precedente (en la Cámara). Es conocido que para el artículo 64 constitucional, reproducido por los artículos 59 del Reglamento del Senado y 37 del Reglamento de la Cámara, los representantes del gobierno “tienen derecho y, si fueran requeridos, la obligación” de asistir a las sesiones, de asamblea o de comisión; aunque si no son miembros de esa rama del Parlamento, a ellos les son reservados lugares que, en aula, constituyen la llamada banca del gobierno, que está abajo de la banca del presidente. Después de la lectura del acta, el presidente lee a la asamblea los mensajes que le competen, así como las cartas y otras comunicaciones; no se leen los escritos inconvenientes o anónimos.

### *Disciplina de la discusión*

CONCLUIDAS LAS formalidades introductorias de la sesión, el presidente declara abierta, por norma, la discusión sobre el argumento en el orden del día.<sup>79</sup> Los parlamentarios tienen la palabra, y reciben del presidente la “facultad para hablar” en el orden de la inscripción, por costumbre, alternativamente, contra o a favor de la propuesta en discusión (en el Senado, es facultad del presidente “alternar a los oradores pertenecientes a grupos parlamentarios diverso”). Salvo términos más breves, previstos en el reglamento, la duración de las intervenciones no puede exceder a los treinta minutos (veinte en el Senado) para la discusión de las líneas generales y los veinte minutos (en el Senado diez) para cada artículo o enmienda; transcurrido el término, el presidente, llamando dos veces al orador para concluir, le quita la palabra. Puede hacerlo, bajo su juicio absoluto, aunque, cuando, llamada la atención dos veces sobre la cuestión, el orador siga sin respeto. En la Cámara, la duración de las intervenciones ha aumentado a sesenta minutos para la discusión sobre mociones de confianza o de desconfianza y a cuarenta y cinco minutos para la discusión sobre líneas generales de los proyectos de ley constitucional, de delegación legislativa, en materia electoral y para la autorización a la ratificación de los tratados internacionales. De cualquier manera, es facultad del presidente aumentar los términos previstos para la duración de las intervenciones para uno o más

<sup>78</sup> A norma de reglamento, constituye hecho personal “el ser censurado en la propia conducta o el sentirse que se le atribuyen hechos no verdaderos u opiniones contrarias a las expresadas.

<sup>79</sup> Se recuerda que en una sesión, de asamblea o de comisión, no se puede discutir ni deliberar sobre materias que no estén en el orden del día, excepto el caso de que eso sea expresamente deliberado con votación clara y con mayoría calificada: de los  $\frac{3}{4}$  de los votantes en la Cámara y de los  $\frac{2}{3}$  de los representantes en el Senado. Es excepción a la regla, la hipótesis de interrogación oral en la que el presidente reconozca el carácter de urgencia a petición del interrogante o del gobierno. Diferente, como es sabido, es el instituto del cambio en el tratamiento de los argumentos del orden del día, a que ya se ha referido.

oradores de cada grupo, cuando lo requiera la importancia particular de los argumentos en discusión. Una facultad análoga se atribuye también al presidente del Senado, dentro del límite máximo de sesenta minutos. Ningún discurso puede ser interrumpido ni aplazado, para su continuación, de una sesión a otra. Cada parlamentario puede intervenir una sola vez en la misma discusión, excepto que para la declaración del voto, para hecho personal, para reclamar la aplicación del reglamento, para el orden del día o para el orden de los trabajos, para la posición de la cuestión y para la prioridad de las votaciones; salvo en caso, también, de que haya tomado la palabra sobre cuestiones prejudiciales o suspensivas propuestas antes del inicio de la discusión misma. Sin embargo, ocurre recordar que, en el caso que esté previsto el calendario de los trabajos, la conferencia de los presidente puede distribuir entre los diferentes grupos el tiempo disponible. En tal caso, las inscripciones para hablar requieren el trámite de cada uno de los grupos.

Mientras que las intervenciones para declaración de voto<sup>80</sup> y aquéllas para hechos personales, instrumentos parlamentarios, cuyo fin está contenido en la denominación, no son actos incidentales que tengan eficacia de interrupción (tan es así que quien pide la palabra para hecho personal tiene derecho a obtenerla, pero, por norma, al final de la sesión, excepto cuando la petición versa sobre el acta, y la declaración de voto se hace antes de la votación), todos los otros instrumentos son técnicamente definibles como mociones incidentales, o sea, como excepciones procedimentales, y como tales tienen la precedencia sobre la cuestión principal, exactamente como en el derecho procesal. Indicadas comúnmente como “mociones de orden” en el lenguaje de las asambleas no parlamentarias, en cambio, se distinguen técnicamente de las “cuestiones incidentales formales”, es decir, aquellas que se refieren a la discusión, independiente de su contenido objetivo, pero sólo por los motivos y los relieves procedimentales que intentan hacer valer, de las “cuestiones incidentales sustanciales”, vale decir, aquellas que vierten sobre el contenido objetivo, sobre la materia de la discusión, dicha cuestión principal. Entran en la primera categoría los reclamos para que se respete el reglamento, aquello para el orden del día o para el orden de los trabajos, aquello para la posición de la cuestión (como protesta por el modo como ésa ha sido hecha, es decir, introducida por el presidente) y aquéllos para la prioridad de las votaciones. Además del proponente, pueden hablar en tales casos, un orador a favor y uno en contra, por no más de cinco minutos, y la asamblea puede ser llamada a decidir por el presidente, votando por alzada de mano.<sup>81</sup> Sin embargo, siem-

<sup>80</sup> Antes de la votación, cada uno puede anunciar su propio voto sucintamente, es decir, sin especificar los motivos, declarando solamente si está a favor o en contra, o, también, si se abstiene.

<sup>81</sup> Para el artículo 41 del Reglamento de la Cámara, sin embargo, corresponde al presidente de la Cámara, adoptar las decisiones cuando una cuestión reglamentaria o de interpretación del reglamento, surja durante el curso de sesiones de comisión en sede legislativa, siempre que se informe al presidente de comisión que está obligado a ello.

pre, por la tan citada norma constitucional, pueden intervenir los miembros del gobierno.

Entran en la segunda categoría, las mociones que propongan<sup>82</sup> la suspensiva y la prejudicial. Aparte, se trata la llamada impedida. La suspensiva (que por reglamento tiene como fin “que la discusión deba reenviarse al verificarse los vencimientos determinados”) tiende a obtener el reenvío del debate o de la deliberación, mientras que la prejudicial (que por reglamento tiene como fin “que un dado argumento no deba discutirse”) tiende a obtener que aquel debate no comience o que sea detenido. Antes del inicio de la discusión, sea una o la otra excepción, puede ser levantada por cualquier miembro de la asamblea; sin embargo, cuando la discusión ya ha empezado, en la Cámara se requiere quórum de diez diputados (tres en comisión deliberante), mientras que en el Senado es facultad del presidente permitirlo. La discusión, en todo caso, no puede proseguir, si las mociones no han sido rechazadas. En el concurso de más cuestiones prejudiciales, se tendrá una sola discusión incidental, que da lugar a una votación única para los prejudiciales “levantadas por motivos de constitucionalidad”,<sup>83</sup> a la que seguirá otra votación única para aquéllas levantadas por motivos de mérito. También, en el concurso de más cuestiones suspensivas, tiene lugar una sola votación, seguida –si la suspensiva es aprobada– por otra votación sobre el plazo.

Por la naturaleza intrínsecamente política, de fondo, de los dos institutos, no se admite la prejudicial ni la suspensiva sobre ciertas partes o artículos del texto en discusión, que constituye la cuestión principal, no sobre enmiendas. Es acorde

<sup>82</sup>La disputa de la moción que propone una moción, sólo es aparente. La escasa colaboración doctrinal del derecho parlamentario al tiempo de su génesis y junto con la costumbre de una acrítica versión en italiano de institutos anglosajones por el *nomen iuris* malentendido frecuentemente, hacen que conserven la misma denominación –haciendo a un lado los tentativos esclarecedores y clasificadores de varios aspectos experimentados por los nuevos reglamentos– tanto el acto introductivo de una deliberación, que en sentido restringido es únicamente una propuesta de moción, cuanto al acto en que se concreta la deliberación misma, es decir, la moción verdadera y propia. Por las consecuencias desviadoras de tales equívocos semánticos –a las que no escapa ni siquiera la Constitución, que en el artículo 49 contempla en el segundo párrafo, como propuesta de moción– se reenvía a nuestra *Directiva parlamentaria*, cit., *passim*.

<sup>83</sup>Así el Reglamento de la Cámara, que introduce una distinción de la que no hay ni huella en el Senado, verosíblemente como obsequio al principio que, en sede parlamentaria, cualquier prejudicial de constitucionalidad no puede resolverse sino con una referencia al reglamento, en cuanto se refiere a la legitimidad de *iter in procedendo*, mientras que aparecería como posible de corrección respecto a los principios del régimen parlamentario una declaratoria sobre el punto jurídico de la constitucionalidad del mérito (Cosentino), aunque, y con mayor razón, en un ordenamiento en donde –al menos para las leyes y los actos que tienen fuerza de ley– en el juicio de constitucionalidad tiene una naturaleza de control sucesivo y se confía en exclusiva a un órgano a ello designado. Sin embargo, aparte de que las atribuciones de la Corte constitucional hacen que no todas las deliberaciones parlamentarias caigan bajo su control y que, tratándose de cuestión prejudicial, aunque los argumentos de constitucionalidad deban referirse al mérito político-constitucional de la cuestión principal y nunca sobre los eventuales reflejos del rito procedimental, nada parece que impida a un instrumento incidental que tiene la finalidad de llamar a la asamblea –que sobre eso deba pronunciarse– sobre el afirmado contraste entre normas de la constitución y los contenidos del texto en discusión: las opiniones de constitucionalidad de las competentes comisiones permanentes no tienen, viéndolo bien, fundamento disímil.

con la economía del debate y con el fin diferenciado de los dos institutos la regla en la cual, rechazada una propuesta de suspensión, no puede proponerse un pre-judicio sobre el mismo argumento, mientras que, si la prejudicial ha sido propuesta primero y rechazada, queda siempre por proponerse la suspensiva: en efecto, es lógico que el rechazo de la excepción incidental más opuesta, permita la posibilidad de adopción por ella con efectos menos graves para la cuestión principal, pero, también, es igualmente lógico que el rechazo de la excepción menor, presentada eventualmente primero, haga inútil ensayar a la asamblea sobre la excepción mayor. Más bien, tendría resultados obstruccionistas. Debe notarse que el resultado del reenvío producido por la suspensiva –instrumento indisponible para el gobierno, al igual que cualquier otra moción incidental– tiene un efecto jurídico muy distinto del simple reenvío a fecha determinada, a otra sede, o a otro argumento, siempre concordable entre los grupos, también sobre petición del gobierno.

Efectos parcialmente análogos a la prejudicial tiene el instrumento tradicionalmente denominado orden del día “puro y simple” que, en cuanto orden del día podría ser utilizado únicamente en la discusión relativa a un diseño de ley, como se verá más adelante, más bien sólo al término de su discusión general.<sup>84</sup> Su significado es que no se pase al examen y a la discusión de cada uno de los artículo, sino que se pase más bien al orden (como orden, agenda de los trabajos), es decir, que se proceda saltando al argumento sucesivo: también este instrumento ve así, arrinconar una materia *sine die*, pero, incide, en otra fase del *iter*.

Entra dentro de las cuestiones incidentales sustanciales, el llamado impedimento (que también es la consecuencia de la eventual moción impeditiva tendente a hacer valer el efecto obstaculizador que tiene sobre la deliberación, por surgir en el curso de la discusión la contradicción con otra deliberación adoptada precedentemente sobre el mismo objeto o sobre un objeto estrechamente análogo. El instituto figuraba ya consagrado por la praxis y, antes de los nuevos reglamentos, encontraba su fundamento normativo en las disposiciones, mantenidas en los nuevos textos, que prohíben proponer al Senado, órdenes del día o enmiendas contrastantes con precedentes deliberaciones y, a la Cámara, enmiendas y artículos agregados que repropongan órdenes del día ya rechazados. Sobre la subsistencia del impedimento –que se refiere también a propuestas que no se pueden tipificar de otra manera– decide inapelablemente el presidente, pero, con facultad en la

<sup>84</sup>El Reglamento del Senado, ahora, ha precisado y rectificado oportunamente este instituto, denominándolo “propuesta de no pasar al examen del los artículos”, por presentarse, obviamente, antes de que comience el examen y con votación prioritaria sobre aquella de los órdenes del día. La disposición, que puede ser considerada de carácter general se basa en lo dispuesto por el artículo 108 del Reglamento del Senado, sobre la observación de las normas sobre discusión de cualquier asunto sometido a la asamblea”, aparece apreciable ya sea porque una distinción respecto al tradicional orden del día “puro y simple” se imponía para permitir la presentación de un instrumento afín hasta el momento del inicio del examen de los artículos, con base en la regla que quisiera los órdenes del día presentables antes del inicio de la discusión general.

Cámara para escuchar a la asamblea. Impedimento automático, llamado “de derecho”, estaba contemplado en el viejo Reglamento de la Cámara, e imputable al presidente, frente a la admisibilidad de diseños de ley ya rechazados hace menos de seis meses. La disposición, que por otra parte fue voluntariamente desaplicada sobre el juicio la identidad de los contenidos, específicamente debido al escandaloso hábito de representar con mínimas e inexistentes variantes decretos-ley ya rechazados, en línea de principio, se prestaba para cualquier confusión constitucional sobre la limitación que implicaba al derecho constitucional de iniciativa legislativa. En los nuevos textos, por lo tanto, prevalece la configuración ya dada por el Senado al instituto, disponiéndose, en lugar de la inadmisibilidad, la “temporánea improcedibilidad” de los diseños de ley en cuestión —es decir, aquellos que “reproduzcan sustancialmente el contenido de proyectos precedentemente rechazados”— los que, así como están redactados, no pueden ser asignados a las comisiones competentes. En cambio, no se pueden proponer, además de las enmiendas y los órdenes del día, también las “propuestas” que sean extrañas al objeto de la discusión o formuladas en términos inconvenientes.

Toda discusión, que se atenga al procedimiento formativo de la ley o de cualquier otra deliberación parlamentaria, puede concluirse, es decir, llegar al “cierre”, naturalmente, por agotamiento de las intervenciones, o bien, deliberadamente, por aprobación de una petición expresa hecha. Siempre que no se trate de “discusiones limitadas” según el reglamento, el cierre puede ser pedido, en la Cámara por veinte diputados o por uno o más grupos parlamentarios que, aunque en conjunto, resulten de igual consistencia numérica y, en el senado, por ocho senadores. Si hay oposición, el presidente de asamblea (o de comisión) permite hablar a un orador en contra y uno a favor, por no más de cinco minutos (diez en el Senado). Una vez deliberado el cierre, puede tomar la palabra un diputado por cada uno de los grupos que lo pidan (facultad que, en el Senado, se limita sólo a los grupos y a sus componentes que no hayan intervenido todavía en el debate), además a los ministros para declaraciones en nombre del gobierno, y, en el Senado, a los relatores de la comisión. El cierre deliberado puede llegar a ser un arma política muy eficaz cuando el ausentismo de los parlamentarios contrarios no garantiza una rápida reacción a la propuesta relativa. En efecto, puede suceder que en la discusión (de un diseño de ley, pero, también, de una moción o de una resolución la oposición descuide asegurar una consistente presencia permanente, pidiendo y obteniendo el cierre, llegar por las leyes al debate general y obtener, inmediatamente, la discusión o la aprobación de los artículos, frustrando así las esperanzas enmendadoras o, también, las eventuales tentativas obstruccionistas de las minorías, o también, por otras deliberaciones, obtener inmediatamente el voto favorable. El cierre deliberado, por otra parte, puede servir también a la oposición cuando, al darse cuenta



de la momentánea situación minoritaria de los grupos ministeriales, ella obtenga con su aprobación, desdeñando las reales relaciones de fuerza, el paso sucesivo a órdenes del día desagradables para el gobierno, que aun en ciertos casos pueden torcer *animus* de la ley y, también, el paso de las propias enmiendas, a cada uno de los artículos.

En fin, se debe tener presente que el cierre es instrumento del evidente origen anti-obstruccionista, para evitar que el debate pueda prolongarse indebidamente con el único fin de impedir la decisión de la mayoría. Entonces, es lógico que el cierre no pueda ser deliberado en los casos en que la discusión esté limitada por la conferencia de los presidentes o por el presidente de la asamblea con repartición del tiempo entre los varios grupos; en efecto, en tal caso, se conculcaría su derecho de expresión en ausencia de cualquier finalidad institucionalmente apreciable.

Diferente de aquélla de la disciplina, es la noción, también tradicional, de “orden de las sesiones”. Mientras que la primera se refiere a las modalidades procedimentales, la segunda se refiere a la potestad disciplinaria del presidente y a sus poderes para la “policía de las asambleas” —de expresa competencia de las asambleas mismas, pero ejercida por su ente exponencial—: otra noción de origen antiguo, relativa al uso de la coerción para asegurar el orden en las cámaras y sus prerrogativas constitucionales hacia el exterior. La potestad disciplinaria, a la que se ha hecho referencia a propósito de la necesidad de las opiniones expresadas por los parlamentarios, implica aquélla de conminar las sanciones previstas, de lo que también se ha planteado a propósito de los ilícitos diversos. Conviene señalar sólo que, en cada grado de sanción, el parlamentario se auxilia en cualquier medida del contradictorio, siéndole permitido el dar explicaciones sobre la propia conducta; y, que —relativamente a la grave medida de la interdicción, por un periodo limitado por los trabajos, que implica también problemas de constitucionalidad sobre el estatus de parlamentario y puede involucrar delicadas cuestiones políticas cuando el margen de mayoría es mínimo— la sanción es infligida por la oficina de la presidencia, sin posibilidad de intervención por parte de la asamblea; en tal eventualidad, en el Senado, el consejo de la presidencia se integra, también, por representantes de los grupos que no han formado parte.

El mantenimiento del orden, tanto en el aula como en las tribunas, está delegado a los parlamentarios cuestores. En caso de tumulto el presidente, una vez que ha mandado desalojar las tribunas de público, se levanta, significando que la discusión se ha suspendido; si el tumulto continúa, él puede suspender y, más aún, levantar la sesión.<sup>85</sup> La fuerza pública que protege a cada Cámara, está a disposición

<sup>85</sup>Tal disciplina de la Cámara, en la formulación tradicional, también ha sido considerada por el nuevo reglamento. En cambio, en el Senado, el texto vigente estatuye la cuestionabilidad del abandono del escaño, con la temporal suspensión automática de la sesión, hasta que el presidente regrese a ocuparlo. La innovación anti-

del presidente quien puede pedir su ingreso en el aula y proceder materialmente a la ejecución de sus órdenes, siempre que, antes, se haya levantado la sesión.<sup>86</sup> En caso de ultraje por parte del público, a la asamblea o a alguno de sus miembros en el ejercicio de sus funciones, o también en caso de resistencia a las órdenes del presidente, éste puede ordenar el arresto inmediato del culpable y su presentación ante la autoridad judicial competente.

### *Disciplina de las votaciones*

LA DISCIPLINA de las votaciones es materia vinculada estrechamente –desarrollos procedimentales aparte– a la cuestión de la validez de las deliberaciones (e indirectamente a las sesiones en las cuales ellas son adoptadas) sobre lo que se ha ampliamente discutido, en el capítulo precedente, sobre los complejos problemas constitucionales que genera. Son conocidos, también tanto la distinción entre “número legal” y quórum, cuanto el principio general de derecho que atribuye al colegio entero la deliberación válidamente aprobada por la presunta mayoría de sus miembros. Objeto de este párrafo, son las modalidades operativas del procedimiento deliberativo y de sus subprocedimientos en los que ése se articula, para ilustrarlos en la mejor manera posible y más sistemática.

Ya que la deliberación, entendida como acto expresivo de la voluntad colegial, es la consecuencia lógica y documental, además de cronológica, del proceso formativo de la voluntad deliberativa, y este proceso se explica a través de la votación, son precisamente los procedimientos de voto los que adquieren un valor preeminente. La importancia de la disciplina de la votación, como modalidad para lograr el acto deliberativo, no tiene necesidad de ser subrayada para los efectos de una investigación sobre el ejercicio real del poder en un determinado régimen político. En derecho parlamentario, la expresión del voto es la única manifestación jurídicamente válida de voluntad y es superfluo recordar cómo diversos sistemas

---

tradicionalista del Senado es elogiado; en efecto, no es fácil comprender cómo pueda ser suspendida la discusión sin suspender también la sesión, ya que no es cierto que en casos de tumultos que la sesión pudiese proseguir, pasando a otro argumento del orden del día, callando la obvia improcedibilidad de la misma sesión si el presidente está ausente.

<sup>86</sup> Cuando el jefe del Estado llega en visita oficial a la Cámara y al Senado escoltado por los coraceros de la guardia presidencial, el ceremonial permite que éstos tengan acceso a los palacios. Eso vale también para la misma aula del palacio de Montecitorio en donde se encuentren reunidos –pero, no en sesión– los diputados y los senadores para celebraciones de particular solemnidad. En cambio, es inconveniente permitir a los coraceros el acceso a la aula en donde se desarrolle la sesión del Parlamento en cámaras reunidas, cuando el jefe del Estado elegido pronuncia su juramento de fidelidad a la constitución: en efecto, los coraceros, no pueden considerarse bajo órdenes del presidente del Parlamento y, en todo caso, jamás como extraños, especialmente si están armados, sí deberían acceder al aula durante las sesiones.

de votación y la prioridad de un tipo de escrutinio sobre otro, puedan servir para favorecer o para obstaculizar, grandemente, un proyecto de ley, una propuesta de juicio político sobre el gobierno, una deliberación cualquiera de las cámaras.

Votación, o voto, por otra parte, tal vez tienen significados diversos, indicando indiferentemente tanto el acto individual a través del cual cada miembro del colegio expresa su propia voluntad en concurso con la de otros, el verdadero y propio acto colegial deliberativo resultante de los votos individuales de todos los miembros, como, en fin, el entero procedimiento articulado en los momentos que caracterizan las diferentes fases necesarias. Siguiendo una elogiada tentativa de reconstrucción sistemática (Carcatterra), se tratará sobre la votación distinguiendo: *a)* la fase preliminar, *b)* aquella constitutiva, *c)* aquella integrativa de eficacia.

La primera fase comprende: *a1)* la determinación del orden de las votaciones; *a2)* la verificación del número legal; *a3)* la selección del sistema de votación, o tipo de escrutinio.

–*a1)* La preferencia entre los textos que se someten a votación al término de la discusión de un argumento, prescindiendo de las consecuencias de las específicas cuestiones incidentales que se levantan al respecto, es decisión que le corresponde a la presidencia, pero, con una serie de reglas parlamentarias vinculantes que le limitan la discrecionalidad: así, por ejemplo, para los diseños de ley, la prioridad de la propuesta a los votos de la enmienda respecto a aquella del artículo; la prioridad entre las enmiendas para aquellas que están más lejanas, es decir, hostiles al texto principal; la divisibilidad del texto en donde se haya requerido;<sup>87</sup> así, en materia no legislativa, la prioridad para las propuestas más amplias, con el fin de evitar impedimentos de hecho para aquellas intermedias, en el respeto al principio que quiere, en cuanto sea posible, permitir a todos el ejercicio del derecho para proponer, aun en el sentido sustantivo para obtener, para la propia, un pronunciamiento de la asamblea.

–*a2)* Sobre el número legal, ante todo, se recuerde la presunción de su existencia; es una ficción legal común en todos los parlamentos para asegurar el curso de los trabajos que, de otra manera, serían bloqueados por defecto del número y por su constante verificación. Sin embargo, la presunción no es absoluta, de manera que la verificación es permitida tanto en materia directa como indirecta, antes o después de la expresión material del voto. En efecto, si como condición de validez de la deliberación conceptualmente se pondría como acto interior a la votación, para las votaciones que por sí impliquen verificación es razonable posponer-

<sup>87</sup>La indicación sumaria a la que no se refiere el texto, es a la disciplina especial de las votaciones sobre textos que impliquen la confianza, para la que se reenvía a un capítulo específico sobre la función del rumbo. Una descripción más particularizada del argumento, tan complejo, se dará por caso, a propósito de actos que impliquen un tratamiento jurídico especial.

la al momento del conteo de los votos, aunque por criterio de economía de los trabajos parlamentarios. Sucede, entonces, que para las votaciones llamadas sumarias o indeterminadas (levantada de mano o división) la verificación se pide con frecuencia y se realiza antes; mientras que se pospone a la fase sucesiva, es decir, es prácticamente absorbida por las operaciones de conteo —aunque sea conceptualmente diversa—, para las votaciones denominadas diferentes o determinadas (escrutinio secreto o llamado uninominal) que implican el conteo de los votantes y, por consecuencia, revelación automática de la subsistencia o insubsistencia del número legal. Ya que sería superflua, la petición de una verificación formal asumiría, en estos casos, una función casi exclusivamente obstruccionista y que está prohibida expresamente por los reglamentos; ahora también en el Senado, como antes sólo era para la Cámara, para las votaciones a escrutinio secreto y también para aquello con llamado por nombre.

Todavía, se debe tener presente que, sólo para fines de verificar las subsistencia del número legal, los reglamentos prevén la obligación del voto (electrónico) por lista nominal con registro de los votos en la Cámara para el voto final de los proyectos de ley, con excepción de aquéllos para los cuales se haya presentado la petición de escrutinio secreto (artículo 49 párrafo *primoquater*, del Reglamento de la Cámara); y, en el Senado, para los proyectos de ley de mayor relevancia, como la de la materia electoral, los que muestren un prevaleciente contenido de delegación legislativa, los de aprobación de los balances de previsión del Estado y los de pérdidas y ganancias, etcétera.

Cuando esté permitida, la verificación formal puede disponerse por iniciativa presidencial autónoma (ahora también en el Senado) o sobre petición del previsto quórum de parlamentarios (veinte en la Cámara, doce en el Senado). Exactamente, la citada doctrina calificada el acto presidencial de verificación (siempre de competencia del presidente, en efecto, como inducción, cualquiera que sea la iniciativa) como obligatorio en algunos casos, prohibido en otros y facultativo en los restantes. Es obligatorio sólo en la inminencia de votaciones en forma sumaria o indeterminada, cuando se haya hecho petición del quórum prescrito; es verbal, no sólo para las votaciones específicas que el mismo reglamento impone para la forma sumaria del levantamiento de mano;<sup>88</sup> es facultativo cuando el reglamento no lo prohíbe ni lo impone.<sup>89</sup> Para verificar si la asamblea está “en número”, el presi-

<sup>88</sup>Las votaciones que obligatoriamente deben hacerse levantando la mano (el antiguo “levantarse y sentarse”) y que implican la prohibición de la verificación del número legal son, en la Cámara, entre otras: aprobación por votación del acto (que, por consecuencia, puede resultar aprobada en una sesión carente del número legal y, por tanto, inhabilitada para deliberar), decisión sobre la existencia del hecho personal en apelación por la decisión del presidente, decisión de la asamblea sobre reclamaciones al orden del día o al reglamento, o para la prioridad de las votaciones, decisiones de la asamblea en apelación para las decisiones del presidente.

<sup>89</sup>El potencial de politicidad implícito en tal facultad es evidente, así como lo es en el uso discrecional que hace el presidente, quien deberá cuidarse de favorecer, aun legítimamente, ya sea a la mayoría gubernativa o a

dente dispone la lista, o también, hace constatar las presencias mediante el dispositivo electrónico de voto: a falta del número legal –recuérdese que los miembros con licencia en el Senado o en ambas cámaras, como los que se encuentran en comisión, no son contados–<sup>90</sup> la sesión puede ser aplazada por una hora, o levantada. En el segundo caso, se entiende como automáticamente convocada para el siguiente día no festivo, a la misma hora y con el mismo orden del día; al reiniciar, después del aplazamiento o de otra interrupción referida, adquiere validez la presunción de la existencia del número legal, obviamente, sujeto a nueva verificación.

–a3) La selección del sistema de votación, o también del tipo de escrutinio, no es libre, sino más bien, disciplinada y, por lo tanto, vinculada por las normas reglamentarias que se refieren a las diversas subespecies. Una clasificación de los tipos de escrutinio puede ser la siguiente:

Se distingue, ante todo, entre *votación patente* y *votación secreta*, prescindiendo de la llamada votación tácita con la que, por el silencio, se presume el consenso de la asamblea a la propuesta que se le presentó: así normalmente para la aprobación del acta. Análoga a la votación tácita es la votación indirecta, que se tiene cuando el silencio es interpretado como aprobación de una decisión anunciada por el presidente. En tales casos, la fórmula usada es la siguiente: “Si no hay observaciones, así queda establecido.”

Entre los métodos de votación patente<sup>91</sup> se tienen: la votación “por levantamiento de mano”, consistente en aprobar, precisamente, levantando la mano ante la propuesta sometida a los votos (el resultado que permite la contraprueba, es proclamado sin indicación de los votos); la votación “por división” consiste en pasar a una parte de la aula los parlamentarios favorables a la propuesta en discusión, y pasar a la parte opuesta, aquéllos contrarios (siendo prácticamente una verificación del método precedente, también aquí no se confirma oficialmente el resultado numérico; la votación “nominal” puede tener lugar mediante procedimiento electrónico con registro de los nombres o “por apelación nominal”. Esta última consiste en el llamado a cada uno de los diputados por parte del secretario;

---

las minorías de la oposición; criterio políticamente neutro, conforme a la naturaleza arbitral del órgano, será su aval para evitar golpes de mano al inicio de la sesión, cuando se presume que el flujo de los parlamentarios aún no haya terminado, y al fin de la misma, cuando es igualmente presumible el éxodo. A otro fin responde la reciente disposición del artículo 107 del Reglamento del Senado, en donde la verificación puede ser dispuesta por el presidente antes de las votaciones de los textos por aprobar con mayoría calificada; ésta tiene la finalidad de no provocar el rechazo de la propuesta eventualmente aprobada por todos los presentes, cuando el número legal fuese alcanzado gracias al cómputo de los permissionarios, pero, en la que no hubiere alcanzado la mayoría de los componentes.

<sup>90</sup> Los peticionarios de la verificación, no son computados como presentes aunque si no resultan como tales es claro el significado antiobstruccionista de la norma.

<sup>91</sup> Si bien, no está prevista por los reglamentos, existe la posibilidad entre los votos patentes del voto por aclamación: la asamblea constituyente aprobó, por aclamación –poniéndose de pie y aplaudiendo– el orden del día que declaraba el 2 de junio de cada año, la fiesta de la República italiana.

esos deben responder *sí o no*, o también *me abstengo*, después de que el presidente ha ilustrado el significado preciso de tales expresiones en orden al texto votado (la votación se abre con el nombre extraído a suerte por un parlamentario; el llamado, continúa entonces hasta el último nombre en orden alfabético y reinicia desde la primera letra hasta el nombre extraído). Naturalmente no puede ser excluida del todo, la posibilidad de errores materiales en el conteo. En 1957, después de la expresión del voto de confianza, en la Cámara, el ministerio Zoli, la proclamación del resultado resultó errónea por una equivocación de los secretarios. Entonces ella fue rectificada, no sin dar lugar a relevantes y delicados efectos políticos para la calificación que trajo consecuencias al gabinete, cuyo *leader* poco antes había declarado querer considerar como inexistentes los votos favorables a algunas partes políticas, que, en cambio, se relevaron (fueron aceptados) como necesarios y determinantes.

Los sistemas con votación secreta son: la votación “con boletas” (reservada para el nombramiento de las personas), consistentes en la redacción, sobre una boleta, de los nombres que se proponen; la votación mediante procedimiento electrónico, que es el sistema normalmente usado, y aquella “a escrutinio secreto”, consistente en la introducción, por parte de cada votante, de dos bolitas dentro de urnas: la bolita blanca y la negra, respectivamente, en la urna blanca y en aquella negra, si se vota a favor; las bolitas, respectivamente, en la urna de color contrario si se vota en contra. El resultado, que ya comprende la contraprueba, es numéricamente proclamado por el presidente.

Excepto las votaciones que se refieren a las personas, que se efectúan con escrutinio secreto, la asamblea y las comisiones votan normalmente por levantara de mano, a menos que se haya pedido la votación nominal o el escrutinio secreto. Para la petición de estas últimas modalidades de voto, los reglamentos imponen determinado quórum de peticionarios: de veinte (quince en el Senado) para la apelación nominal, de treinta (veinte en el Senado) para el escrutinio secreto (pero, en la Cámara, tales quórum pueden ser sustituidos por la petición de uno o de más presidentes de grupo que, por separado o conjuntamente, resulten menos iguales en la consistencia numérica). La opción entre la apelación nominal y el escrutinio secreto, en la eventualidad de un concurso entre diversas peticiones se disciplina así: el presidente debe dar prioridad a la petición para el escrutinio secreto (pero, después de la reforma reglamentaria de 1988, únicamente sobre las materias para las cuales está permitido este sistema de votación), en consecuencia, si falta la petición o no está permitida, se hará por votación nominal.<sup>92</sup>

<sup>92</sup>El voto “por división” se ha conservado en los nuevos reglamentos de ambas cámaras únicamente con contraprueba de la “levantada de mano”, en el único caso en el que no funcionen los dispositivos electrónicos de voto.

Esta indicación prioritaria, introducida en 1888 en el Reglamento de la Cámara con modificaciones de las que fue relator Ruggero Bonghi, es de notable importancia política y, como tal, justificó plenamente el amplio debate que la precedió. Es interesante observar que la norma fue recomendada como un posible freno al obstructionismo de las minorías, por las excesivas peticiones de escrutinio por apelación nominal (por el diputado Brunialti): por el contrario, es de todos conocida cómo, bajo la Constitución vigente, hasta la reforma de 1988, la táctica de disturbar por las oposiciones tendiese demasiado y con frecuencia, precisamente, a la adopción del escrutinio secreto, considerando que el método fuese muy válido para separar la fuerte unidad de las mayorías heterogéneas respecto al rumbo (al rumbo de las formaciones de coalición y, también, a aquél de cada uno de los grupos parlamentarios).

Una evaluación política de los diferentes criterios de votación, sobre todo en orden a las consecuencias del voto secreto y de aquél para la apelación nominal, no puede prescindir de las razones tradicionalmente adoptadas en favor de uno o de otro sistema. En favor del escrutinio secreto (desconocido, excepto para el nombramiento de personas, en casi todos los parlamentos extranjeros, y en materia legislativa, además de la cámara de diputados italiana, prescrito sólo por la asamblea rumana) se observa con frecuencia que lo secreto del voto ha sido considerado siempre como una de las máximas garantías para toda consulta democrática, como una salvaguardia absoluta de la libertad del votante para expresar su juicio en plena conciencia. Se agrega, también, que el escrutinio secreto tutela en manera inigualable a las minorías, ya sean aquéllas políticamente institucionalizadas, que del secreto del escrutinio esperan un posible arrepentimiento de la mayoría, ya sean aquéllas contingentes: aquellas que disienten —en las filas de la oposición— de la posición indiscriminada negativa de su parte política, y aquellas que no comparan —en las filas de la misma mayoría— la bondad del juicio positivo en su parte.

En favor de la votación patente, se declara por lo contrario que, aun negándose la existencia y la licitud de un mandato imperativo en sentido retringido, los miembros del Parlamento son elegidos con base en un criterio representativo de lista, es decir, de partido, tal como para legitimar en nombre del electorado el control de éste sobre su conducta en la votación; que el voto patente es expresión de una conocida asunción de responsabilidades personales y, por lo tanto, constituye un instrumento moralizador del parlamentarismo; que, en suma, lo secreto del voto conduce a la irresponsabilidad y, directamente, a la confusión política, pues no se puede comprobar el comportamiento de las fuerzas políticas organizadas, ni se puede ejercer algún control de los electores sobre los elegidos.

En verdad, la cuestión no es de aquellas que se resuelven en la medida de los principios abstractos, aunque fuesen racionalmente indiscutibles. La cuestión debe

referirse al complejo político-institucional, al régimen en la que ésa ocurre. Desde este punto de vista, si es indudable que en un ordenamiento auténticamente liberal democrático, en donde todavía el Parlamento albergue personalidades seleccionadas por los electores en cuanto tales, sin lugar a dudas, sería preferible el voto patente y excluir o limitar fuertemente el secreto que, ciertamente, se pondría en contradicción con el contexto general; en cambio, siempre desde este punto de vista, en los ordenamientos en donde es fortísima, legítima e históricamente justificada, la presión de los partidos, y escasas o inexistentes las oportunidades de hacer valer igualmente la propia disidencia, sin lugar a dudas, se debe defender el escrutinio secreto. Es verdad que éste permite manifestaciones de infracción a la disciplina de partido y puede crecer hasta poner en crisis a un gobierno aparentemente apoyado sobre una sólida mayoría; pero el juicio positivo de valor sobre la disciplina de partido presiona, más bien, a los apologistas del “moderno Príncipe”, más que al buen funcionamiento de las asambleas parlamentarias, callando el hecho de que ciencia política y ciencia constitucional concuerden en considerar como daño peor a un gobierno basado en la coerción moral, sobre un consenso ficticio y forzado, que la disminución de iniciativas y formaciones ministeriales por episodios llamados de indisciplina de partido, que frecuentemente coinciden con cambios advertidos por la opinión pública.

En la efectividad del sistema, hasta la modificación radical del instituto realizada en ambas cámaras con la reforma de 1988, no siendo previstos límites a las votaciones secretas (sino excepcionalmente: mociones de confianza), las votaciones eran efectuadas casi sistemáticamente con escrutinio secreto sobre una específica petición de las oposiciones. Éstas, fuertes por un lado por su disciplina interna y, conscientes, por el otro, de la debilidad de los partidos con mayoría relativa (por el conocido fenómeno de las corrientes) y por las disidencias internas más o menos latentes en la coalición de gobierno, desvanecían de tal modo la disciplina de partido y permitían, por consecuencia, la agregación de mayorías esporádicas y fluctuantes, diferentes de la constituida en sede de votación sobre la confianza, que surgían en contradicción de manera aun notable contra el rumbo político del acuerdo gobierno-mayoría parlamentaria.

El voto secreto se presentaba, por lo tanto, como uno de los instrumentos fundamentales de ese “compromiso parlamentario” entre la mayoría gubernativa y las oposiciones, que por cerca de veinte años ha caracterizado el sistema político italiano y sobre el cual la mayor oposición de izquierda ha construido por largo tiempo la propia fuerza y el propio éxito político y electoral.

Cuando en los primeros años de los ochenta se desarrolla la tendencia a un cambio de las relaciones entre la mayoría y las oposiciones, en la tentativa de regresarlas progresivamente del sistema de compromisos al alternativo (en el que,



es decir, las oposiciones ven limitada la propia actividad al ejercicio de un control que termina en la alternancia en el gobierno, no permitiéndoles a ellas incidir sobre el rumbo político y sobre la vinculada actividad legislativa), son modificadas poco a poco las normas que permitían amplios espacios a la acción obstruccionista de las oposiciones y reelaborados los institutos principales que favorecían la cogestión parlamentaria. Entre estos últimos, no podía faltar una modificación radical de las normas relativas a las modalidades de la votación y, en particular, a la relación entre el voto secreto y voto patente, que fue aprobada en 1988 en ambas cámaras al término de una áspera confrontación entre las fuerzas de mayoría y las de las oposiciones. La disciplina relativa, que todavía crea una vez más las diferencias relevantes entre las dos cámaras, ha resentido obviamente del clima político de la que surgió, de las contrapuestas exigencias surgidas durante el relativo debate parlamentario, así como de la validez de las motivaciones que militaban y militan todavía, bajo el perfil teórico, en favor tanto del voto patente como del voto secreto, resolviéndose en un compromiso sustancial que se ha justificado plenamente sobre el plano político, que puede aparecer menos sobre formal.

Según la disciplina vigente, el principio general sobre la materia, ahora introducido, es el de la publicidad del voto, con la sola excepción de las votaciones relativas a personas. Sin embargo, el escrutinio secreto puede ser todavía pedido por el número señalado de parlamentarios sólo en las materias expresamente previstas por el reglamento, es decir, sobre votaciones que inciden sobre la tutela de las minorías "lingüistas" (artículo 6 constitucional; sobre los derechos de libertad constitucionalmente reconocidos en los artículos del 13 al 22 y del 24 al 27; sobre los derechos de familia a los que se refieren los artículos 29, 30 y 31 constitucionales (pero, en la Cámara, con la excepción del primer párrafo del artículo 31); sobre los derechos de la persona humana establecidos en el segundo párrafo del artículo 32 constitucional. En fin, son sometidas a escrutinio secreto, siempre por requerimiento, las votaciones relativas a las modificaciones del reglamento, así como aquéllas concernientes a la ley financiera, las leyes del balance y aquéllas vinculadas y previstas por la Ley número 362 de 1988 y, en general, todas las deliberaciones que de cualquier manera tengan consecuencias financieras.

En cambio, la disciplina sucesiva se diferencia en las dos ramas del Parlamento. En efecto, en la Cámara, pero, no en el Senado, pueden ser sometidas a escrutinio secreto también, las votaciones sobre la institución de las comisiones de investigación, sobre las leyes ordinarias relativas a los órganos constitucionales de Estado (Parlamento, Presidente de la República, gobierno, Corte constitucional) y a los órganos de las regiones, así como sobre leyes electorales. Por lo que se refiere a las votaciones finales sobre proyectos de ley, mientras que a la Cámara ellas son sometidas al mismo régimen arriba indicado y, por lo tanto, son efectuadas

con escrutinio secreto únicamente sobre petición y en las materias expresamente previstas, en cambio, en el Senado, debe “siempre” ser efectuado mediante votaciones nominales (o escrutinio simultáneo) el voto final sobre proyectos de ley en materia electoral (y es indicativa la diferenciación con el Reglamento de la Cámara que, en cambio, permite el escrutinio secreto) sobre, proyectos de ley constitucional y de revisión constitucional, sobre aquéllos con prevaleciente contenido de delegación legislativa y de conversión de los decretos-ley que contienen disposiciones en materia de orden público (artículo 120, tercer párrafo).

En el caso en que haya incertidumbre sobre la identificación de la materia sobre la que haya sido presentada la petición del escrutinio secreto, ambos reglamentos concuerdan en atribuir al presidente la decisión relativa, eventualmente oída la junta para el reglamento.

El Reglamento de la Cámara, diferenciándose todavía más, bajo este perfil, de la correspondiente normativa del Senado, permite así, remarcando la excepcionalidad de la petición del voto secreto para los trabajos de la asamblea, el escrutinio secreto en las comisiones, únicamente para las votaciones que se refieren a personas (artículo 49, párrafo tercero-ter). Tal disposición es válida también para las comisiones en sede deliberante, y la relativa prohibición puede ser superada sólo con la remisión del proyecto de ley en cuestión por la comisión de la asamblea (artículo 72 constitucional), bajo condición, obviamente, de que éste entre dentro de las materias en que se permita el escrutinio secreto y sea hecha debidamente la petición.

En fin, se debe señalar que la petición de escrutinio secreto no implica necesariamente la prevalencia de esta modalidad de votación sobre todas las otras, en cuanto a que el gobierno siempre puede recurrir a la cuestión de la confianza, que implica la votación por apelación nominal. La praxis que se ha instaurado en tal sentido aparece como plenamente legítima, a pesar de las opiniones en contrario (Manzella). Si en efecto, la votación por apelación nominal consecuente de la cuestión de confianza surge directamente del artículo 94 constitucional, como ya está aceptado en la doctrina y reconocido formalmente o de hecho por las mismas cámaras, es evidente que el reglamento no podría disponer en contrario sin lesionar la norma constitucional. Pero, viéndolo bien, en los artículos 49 del Reglamento de la Cámara y 113 del Reglamento del Senado, no se puede encontrar nada bajo el perfil literal o sistemático que pueda confirmar la opinión criticada.

Para una evaluación, aunque sumaria, de la nueva disciplina, no se puede prescindir el tener en cuenta los principios abstractos, por cuanto sean racionalmente incuestionables. Si en efecto se deberían tomar en consideración únicamente los presupuestos formales sobre los cuales se fundamenta hoy la generalización del voto patente, es decir, la transformación sancionada por la Constitución republi-

cana de los órganos parlamentarios por asambleas de notables independientes y prácticamente soberanos (característica propia del parlamentarismo del siglo XIX) en asambleas constituidas por grupos organizados; la comprensión del principio democrático y de la soberanía popular articulados en las organizaciones de los partidos y de los grupos; la subordinación de los parlamentarios, implícita en el mismo texto constitucional, a las directivas políticas elaboradas en su interior; la consecuente responsabilidad política frente al cuerpo electoral de todos los sujetos políticamente activos: diputados y senadores, grupos parlamentarios y partidos, se debería, coherentemente, llegar a la plena y general afirmación de la publicidad del voto. Bajo este perfil teórico, por lo tanto, escasamente comprensibles, si no directamente incoherentes deberían parecer los límites que a tal principio impone la nueva disciplina reglamentaria, especialmente en materias particularmente relevantes, inherentes, por ejemplo, a principios fundamentales de la Constitución (artículo 6) o a derechos de libertad constitucionalmente garantizados, para los cuales la exigencia de una evaluación de las decisiones y de los comportamientos de los operadores políticos por parte del cuerpo electoral, eventualmente finalizada en la activación de la llamada responsabilidad política difusa, se presente, en nuestro criterio, como esencial.

Para moderar la rigidez de un planteamiento netamente teórico, y para permitir al mismo tiempo una comprensión más realista de la disciplina introducida, es necesario tener presentes las otras exigencias en conflicto en la confrontación política e institucional al momento de la reforma: la exigencia vital de las fuerzas de oposición y, en particular, el modo del mayor partido de izquierda, para oponerse a un proyecto de reforma sustancial del sistema político, tendente a comprimir profundamente sus espacios de acción política en el ámbito parlamentario, multiplicando las excepciones al principio general de la publicidad del voto; el interés de los miembros del Parlamento de reservarse, en el secreto del voto, márgenes de decisión independiente y, por lo tanto, posibilidades de acción política aún contrastantes con los rumbos de los respectivos partidos; el interés objetivo del sistema de prever una instancia independiente de decisión política a nivel parlamentario que represente un freno a los acuerdos de los vértices no basados en un consenso suficiente al interior de los partidos, debido a la escasa democraticidad de estos últimos; la exigencia subjetiva también, de las fuerzas políticas de mayoría y del gobierno, para construir progresivamente los instrumentos necesarios que permitan el desarrollo de una actividad política parlamentaria coherente, en cualquier modo, con el rumbo político aprobado en sede de constitución del gobierno y con el objetivo prevaleciente de frenar el gasto público (frecuentemente desvanecido, en sede de votaciones relativas a la ley financiera o que, de cualquier manera, contengan decisiones sobre el gasto).

En el entresijo de estas instancias contrastantes, y su diferente confluencia en las dos cámaras, se restablecen las limitaciones concretas introducidas en el pleno despliegue del principio de la publicidad del voto y, también, las parciales divergencias relevantes hasta la patente contradicción (leyes electorales), que se encuentran entre la disciplina de la Cámara y la del Senado, respecto a las cuales, probablemente, sería en vano encontrar una inspiración institucional unitaria.

b) La fase constitutiva de la votación comprende la formal convocación de la misma por parte del presidente y el procedimiento de la formación material del acto colegiado referido a la asamblea o a la comisión. Tales procedimientos, variables según las votaciones, han sido descritos *sub A3*) a propósito de la selección del sistema. En caso de igualdad de los votos favorables y contrarios, la propuesta se entiende como no aprobada. Por señalar, como agregado la reciente introducción de dispositivos electrónicos de voto, utilizables tanto en el escrutinio patente como en el escrutinio secreto. Así, cuando haya sido pedido el voto por levantamiento de mano en la asamblea, el voto está sujeto a la contraprueba del procedimiento electrónico, sin registro de nombres, y cuando lo disponga el presidente para facilitar el cómputo de los votos en asamblea; siempre, el voto electrónico puede sustituir al del levantamiento de mano. Aunque el escrutinio secreto tiene lugar normalmente mediante el aparato mecánico, en el escrutinio uninominal el método de apelación es obligatorio todas las veces que la votación implique la confianza o la desconfianza; en los otros casos, se recurre igualmente al voto electrónico, llamado en el Senado escrutinio simultáneo. Para todo tipo de votación, cualquiera que sea la técnica adoptada, vale el principio de la “ininterrumpibilidad” del procedimiento, dejando siempre a salvo la proponibilidad de referencias al reglamento para la ejecución del tipo de votación en curso y de señalamientos de irregularidad en las operaciones o de falibilidad del dispositivo electrónico. No se admiten protestas sobre el resultado de las votaciones.

c) La fase denominada integrativa de la eficacia, comprende tanto el escrutinio como la proclamación de su resultado, pero, también puede incluir, como se ha visto, la verificación indirecta y necesaria del número legal. El escrutinio de la votación, es decir, el conteo de los votos y el cómputo del quórum de mayoría alcanzado, es una operación que necesariamente precede a la proclamación. El escrutinio es cuantificado por aproximación y, entonces, no aritméticamente en las votaciones precisamente llamadas sumarias, aquéllas por levantamiento de mano (salvo, se entiende, la contraprueba). El conteo exacto, aritméticamente cuantificado, sólo se tiene en las votaciones por apelación nominal, por escrutinio secreto y por boletas. Si la votaciones le parecen irregulares, el presidente puede anularlas, disponiendo la repetición. En fin, se tiene la “proclamación”, acto declarativo del presidente, obligatorio y, se considera, necesario. “La Cámara (o el Senado)

aprueba”. “La Cámara rechaza” o “El Senado no aprueba” son las fórmulas oficiales para cada tipo de votación-deliberación: sin otra indicación para las votaciones sumarias, mientras que para aquéllas distintas, o determinadas, es obligatorio que preceda la indicación de los presentes, de los votantes, de los abstencionistas, de las boletas en blanco, de la mayoría exigida, de los votos favorables y de aquéllos contrarios. Para los casos de votación-elección, la fórmula obviamente, es diversa, relativa a cada una de las especies.

### *El obstruccionismo*

AL FINAL de una investigación sobre los institutos de derecho parlamentario que se refieren a la organización y al funcionamiento de las cámaras, es cuando mejor se coloca, tal vez, la referencia al fenómeno del “obstruccionismo”. Éste es conocido y practicado en diferente medida en todas las asambleas de los ordenamientos democráticos, no tanto —como se dice por algunos— como “abuso de las facultades, o de los derechos, permitidos por el reglamento con el fin de obstaculizar la actividad parlamentaria,”<sup>93</sup> más bien, como “uso artificioso, pero, encaminado formalmente a la más estrecha legalidad, de todos los instrumentos jurídicos puestos a disposición de los parlamentarios por las normas de los reglamentos internos, de las leyes o de la constitución” (Terzi), puesto en acción por una minoría para frenar el funcionamiento de la asamblea, con el fin de retrasar o de impedir definitivamente la traducción de la voluntad de la mayoría en deliberaciones válidamente adoptadas.

Conviene advertir que asume importancia, en sede de derecho parlamentario, el obstruccionismo llamado *técnico*, precisamente aquél definido antes y que se remonta, con el nombre del *filibustering* a la primera experiencia habida en el Senado del Congreso norteamericano en 1841, mientras que se refiere al derecho penal el obstruccionismo llamado *físico*, es decir, la violencia física de la minoría

<sup>93</sup>Tal definición, indulgente hacia una concepción... panmayoritaria del procedimiento parlamentario, tiene el error de designar al obstruccionismo como *abuso*, es decir, con un término que en el lenguaje jurídico distingue un ilícito de naturaleza penal (así acaso, es mejor intentar comparativos con figuras de ilícito administrativo del género de la desviación del poder). Ése, después, sería aceptado en la sustancia, bajo el pacto de considerar la actividad parlamentaria únicamente la de mayoría) que tiende a transformar en deliberaciones parlamentarias, legislativas o no, el rumbo político del gobierno. Ahora, aparte que —como se verá más adelante— nada está establecido en la constitución para privilegiar en los procedimientos el rumbo del gobierno respecto a aquéllos de las oposiciones, aun cuando las más acrítica recuperación cultural del mito del gobierno *dominus* de la legislación quedará siempre extraña la marginación del nudo de las “actividades parlamentarias”, dignas de tutela en su desarrollo, de aquéllas destinadas a ser por las minorías para hacer valer los rumbos de los que son portadores los respectivos grupos parlamentarios en referencia al artículo 49 constitucional. En cambio, otra cosa es definir bajo el perfil funcional, al obstruccionismo, como “el momento patológico en la fisiología del sistema”, tomando exactamente la esencia con relación al ejemplo de la “huelga blanca” (Cosentino) y concluyendo, correctamente, para su plena legitimidad.

contra la mayoría para impedir el voto o anular el resultado. En efecto, este último es un fenómeno reprimible con las sanciones disciplinarias internas o, en los casos más graves, con la fuerza encargada de la tutela del orden público —en caso de tumulto o levantada, naturalmente, la sesión— aun con referencia al artículo 289 del código penal, que prohíbe y castiga como delito “cualquier acto dirigido a impedir o turbar el ejercicio de las funciones parlamentarias”.

En Italia se recuerdan, como obstruccionismo parlamentario, las manifestaciones del periodo 1899-1900, cuando contra las medidas liberticidas del ministro Pelloux sobre la prensa y la seguridad pública fueron experimentadas, por primera vez, las técnicas inglesas puestas en acción en 1877 en los municipios por la famosa “brigada irlandesa”; aquéllas más discretas de 1914 por las medidas tributarias del gabinete Salandra; aquéllas de 1949 contra el pacto del Atlántico; de 1952-1953 contra la ley electoral mayoritaria; de 1962 por la institución de la región Friuli-Venecia Julia y, finalmente, aquéllas muy aguerridas de 1967-1968 bajo pretexto para la elección de los consejos regionales.<sup>94</sup>

Después de la entrada en vigencia de los reglamentos de 1971 y, en particular, con el ingreso a la Cámara del partido radical, el obstruccionismo cambia su blanco, y de instrumentos excepcionales de lucha política tendente a impedir decisiones de gran relieve institucional, se transforma en un instrumento para perseguir intereses políticos contingentes, como por ejemplo, la modificación de la normativa en discusión, o para permitir la realización de finalidades de naturaleza político-electoral: uno o en otro caso superando la convención tradicional que limitaba su utilización para casos excepcionales. Expresión de esta nueva tendencia son, por lo tanto, los acontecimientos obstruccionistas, aquí recordados con el simple título ejemplificativo, de 1974 sobre reforma del sistema radiotelevisivo, y especialmente, de 1980 sobre conversión del decreto-ley sobre medidas antiterrorismo; de 1981 sobre la detención policíaca; de 1982 sobre el tratamiento del fin de la relación; de 1984 sobre el pago de indemnización de contingencias.

No es posible señalar en este tema, en manera analítica, las modalidades obstruccionistas puestas en acción en cada una de las dos cámaras y las reacciones que ellas han determinado bajo el perfil procedimental para permitir a la mayoría llegar a la decisión; es suficiente recordar, en vía general, que el obstruccionismo estaba fundado sobre la facultad atribuida al presidente de cada grupo parlamentario, independiente de su consistencia numérica, para obtener ya sea la ampliación de la discusión general de un proyecto de ley, permitiendo al límite la intervención de todos los componentes del mismo grupo, ya sea la derogación de los

<sup>94</sup> Los aspectos procedimentales de todos estos acontecimientos, fueron ilustrados por Terzi, en una conferencia al “Seminario de estudios e investigaciones parlamentarias”, ahora en la revista *di scienze politica e dell'ammistrazioni*, 1968, núms. 2 y 3.

límites de tiempo para la discusión previstos por el reglamento; sobre la presentación de un número elevadísimo de enmiendas; sobre la facultad atribuida a sus proponentes de ilustrarlos separadamente; y, por los demás, sobre la propuesta de cuestiones incidentales; sobre la verificación continua del número legal en tentativa de hacer suspender la sesión; sobre la petición de votaciones calificadas, etcétera. Todavía con pasos iguales, la normativa reglamentaria se desarrolla a través de las sucesivas reformas que en ambas cámaras se suceden en el arco de todo el pasado decenio, retringiendo los espacios, más amplios en la Cámara que en el Senado, dentro de los cuales el obstruccionismo encontraba modo de aplicarse.

Se ha llegado entonces, al reforzamiento de los poderes procedimentales del presidente de asamblea; a la limitación de aquéllos atribuidos a los presidentes de los grupos parlamentarios, subordinados al requisito de una consistencia numérica superior a determinados mínimos; a la reducción de los tiempos de cada intervención; a la supresión de la facultad de derogación de los límites temporales establecidos para la discusión de los proyectos de ley; a la previsión de un término máximo de 30 días para posponer (pero sólo en el Senado), dentro del que debe ser efectuada la votación final sobre el proyecto de ley de conversión de un decreto-ley y, especialmente la contingencia de los tiempos asignados a cada grupo, en modo de llegar a la votación final dentro de los términos establecidos en el calendario de los trabajos.

Se ha realizado así una profunda alteración de los reglamentos parlamentarios en sentido mayoritario y decisonal, separando a la mayoría de la hipoteca obstruccionista de las oposiciones y de su consecuente incidencia sobre el rumbo político.

# La función legislativa. La iniciativa de las leyes

**L**A LEY formal es el instrumento que realiza la manera más solemne de querer el acto político, entendido como expresión de voluntad formalmente imputable al Estado que lo adopta, a través de la aprobación de las dos cámaras. Sin embargo, siendo el acto materialmente reconducible a las fuerzas políticas de mayoría, es comprensible fácilmente por qué el análisis del procedimiento formativo de la ley, constituya uno de los aspectos más relevantes de la verificación del concreto ejercicio de la soberanía en un régimen político dado. El momento de la iniciativa de las leyes aun cuando se refiere a sujetos extraños al Parlamento, constituye para nuestros fines parte de un único procedimiento sustancial, que sería conceptual y operativamente incongruente separar del procedimiento legislativo propiamente dicho, aunque la doctrina está dividida sobre la reconducibilidad o menos *ad unum* de las dos fases, resultando válidas todavía las argumentaciones dogmáticas (que se remontan a la autoridad de Carré de Malberg y rebatidas por Sandulli) que censuran la fase de la iniciativa de la función legislativa.

La iniciativa de las leyes, para el artículo 71 constitucional, pertenece al gobierno, a los miembros del Parlamento, al cuerpo electoral y a los órganos y entes a los cuales se les confiere por ley constitucional: actualmente, los consejos regionales, el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo, y los municipios, por lo que se refiere al cambio de circunscripciones provinciales y la institución de nuevas provincias. La imputación a tales sujetos de la iniciativa legislativa –pero para los municipios no en sentido técnico, sino, más bien, como instancia institucionalizada–, que configura un “sistema de titularidad difusa, abierta e integrativa” (Spagna Muso), ha hecho notar, justamente, la sustancia en nuestro ordenamiento constitucional de un pluralismo en la forma de régimen parlamentario adoptada, que también en esta materia se diferencia del monismo, como sistema de concentración del máximo poder en el gobierno y en la mayoría que lo sostiene (Cuocolo). En otros términos, la difusión pluralista de los sujetos a los que compete la iniciativa de leyes, por tomar principalmente en la expectativa a los consejos regionales y a los cincuenta mil electores, evaluables como entidades distintivas y,



en la especie, dialéctica hacia el poder político mayoritario, se vincula a la perspectiva general pluralista del reparto de la soberanía en la República, con la consecuente negación de todo privilegio formal conferido en el tema de iniciativa de leyes de gobierno, excepto para los casos de iniciativa obligada. Eso no quita que la iniciativa de gobierno sea de hecho prevaleciente (no en la cantidad, se note, en que más bien la iniciativa parlamentaria es muy superior en la presentación de las propuestas) cuanto en los efectos del *iter* para la aprobación, firme el *favor majoritatis* que por costumbre lo acompaña.

La inexistencia en la constitución de algo que pueda privilegiar formalmente a la iniciativa gubernativa, con las consecuencias discriminatorias para los otros sujetos titulares de la misma potestad, nada quita, se entiende, a la circunstancia de que en un régimen parlamentario cualquier atenuación al principio mayoritario nunca podrá anular el fundamento de aquel régimen que es mayoritario por definición; así que el vínculo de confianza, la necesidad de traducir en actos legislativos la política general de gobierno, la lógica de la política económica del plan y la misma disponibilidad de información de la necesidad legislativa, en medida importante referida al gobierno, son todos elementos de hecho que dan, con frecuencia, mayor eficacia y, por costumbre, mayor eficacia a la iniciativa gubernativa respecto a las otras. Conviene por lo tanto, considerar con alguna profundidad el proceso formativo.

El procedimiento interno que da vida al diseño de ley (con la adopción colegiada, por parte del consejo de los ministros, del esquema de diseño de ley, obviamente enmendable, presentado por uno o más ministros, o por uno “de concierto” con otros: deliberación en que se traduce, concretándose, el principio de la unidad y homogeneidad del gabinete, obligado a confrontar la propuesta con el propio rumbo político general) reclama las consideraciones ya desarrolladas en su tiempo sobre la iniciativa gubernativa en la fase que transcurre desde la elección del gabinete al otorgamiento de la confianza y en la que sigue a su dimisión, presentada bajo cualquier título. Se recordará que para el primer caso, no existiendo todavía un rumbo político aprobado por las cámaras del que la iniciativa comienza a encaminarse para el cumplimiento normativo necesario, se tiende a considerar al gobierno vinculado con la regla del buen comportamiento para abstenerse de la iniciativa legislativa, excepto para las materias que contienen la obligación jurídica de activarla, como para aquellas que se refieren al balance y a los proyectos de ley para conversión en ley de medidas provisionales con fuerza de ley.<sup>95</sup> No pa-

<sup>95</sup> Además de “acto debido”, la iniciativa legislativa del gobierno surge en tales casos como ejercicio de una competencia exclusiva reservada únicamente para eso, del mismo modo que debe considerarse competencia exclusiva del gobierno la iniciativa de leyes que, teniendo en mente al artículo 8 constitucional, requieren previos “entendimientos” por el reglamento de las relaciones entre el Estado y las agrupaciones religiosas diver-

rece aceptable la opinión que, presentándose a las cámaras con proyectos de ley ya predeterminados, el gobierno de nueva creación favorezca la ilustración del propio programa. Aparte de que el propósito eventual de documentar la voluntad de seguir realmente ciertos rumbos indicados en el discurso programático del presidente del consejo, sonaría como reconocimiento, y tal vez como animación, de una presunción de mala fe del gabinete; hay que observar, para quien atribuye a la moción motivada de confianza una naturaleza de compromiso negociado entre el gobierno y su mayoría, la oportunidad de la presentación prevista de proyectos de ley, aunque con referencia a la eventualidad de que, en sede de réplica, antes del voto de confianza, el presidente del consejo sea obligado por el desarrollo del debate a cambiar su criterio sobre la materia. De ahí el prestigio de un gobierno que, antes del voto, presente un proyecto en el que comunique que pueda surgir alguna situación que lo obligue a retirarlo. Las mismas consideraciones, pero, con un significado aún más restringido se deben hacer como se recordará, para el gobierno dimisionario, para el que verdaderamente no se ve —decretos-ley otro caso de iniciativa tácita que fuera de aquélla de los balances, teniendo en cuenta la posibilidad de “variaciones” aportables por obra del ministerio sucesivo.

En cuanto al decreto de autorización del jefe de Estado, es necesario distinguir su naturaleza como control presidencial de la simple legitimidad para verificar la existencia jurídica de la deliberación gubernativa (verificación de los requisitos legales para la presentación en las cámaras: presentación acontecida de la propuesta ministerial en sede de consejo, su aprobación, firma, etcétera) por otros aspectos más problemáticos. Excluido todo control de mérito político, por parte del presidente (a quien, sin embargo, nadie prohíbe que pueda externar su perplejidad a los proponentes, o en el caso, convenciéndolos para hacer modificaciones o retirarlo, pero, con el límite de la obligación jurídica de firmar cuando la opinión presidencial no encuentre audiencia: véase al respecto, las siempre válidas reglas expresadas por Einaudi en el *Escritorio del presidente*), se debe reconocer en la acción del jefe de Estado un control de constitucionalidad que —según el parecer de quien escribe— puede alcanzar la negación de la autorización en los casos siguientes:

- a) Para la hipótesis de iniciativa de ley ordinaria manifiestamente perjudicial de una “reserva de ley constitucional” en materia que altera el reparto de las competencias entre los órganos constitucionales, o que implica la violación de “derechos inalienables” de libertad;

---

sas de la católica y de aquellas que implican modificaciones al territorio de las provincias y de las regiones, pero, bajo su petición. En cambio, no parece que si el gobierno no asumiese la iniciativa para la ratificación de tratados internacionales, no podrían hacerlo otros sujetos titulares de ese poder.

- b) para la hipótesis de iniciativa de ley ordinaria en materia sobre la cual la constitución exija una expresa “reserva de reglamento parlamentario” (por ejemplo, un proyecto de ley para la abolición del voto secreto o para la disciplina procedimental de las inmunidades parlamentarias);
- c) para la hipótesis de iniciativa de ley ordinaria continente de una evidente ilegitimidad constitucional, verificable mediante sentencia emitida por la Corte constitucional sobre disposiciones normativa ya carentes de eficacia, y que el gobierno intentase reproponer con el idéntico contenido ya caduco;
- d) para la hipótesis de iniciativa de ley ordinaria o constitucional por parte de un gobierno dimitente.

Aunque si no se considera poder acceder a la tesis que sostiene tener que rechazar la autorización, si el presidente juzga al proyecto de ley “viciado por ilegitimidad constitucional, entendiéndose no sólo la ilegitimidad llamada formal, sino, todo vicio de ilegitimidad constitucional” (Predieri); en cambio, de esta doctrina, puede acogerse la observación según la cual el rechazo de autorización adquiere un particular significado propio, porque la mayoría gubernativa, como se sabe, podría siempre suplir al gobierno en la iniciativa (parlamentaria) de ley, haciendo constatar, en tal modo, el disenso entre el jefe de Estado y el gobierno, y de tal disenso pueden, también, derivar efectos jurídicos varios, hasta llegar a la disolución de las asambleas. No parece pertinente señalar (movido por Mortati) que con eso “se llegaría al absurdo de negar al presidente el derecho para detener el curso de una ley ya aprobada por el Parlamento, siempre y cuando él la considere inconstitucional (pero no delictuosa) y, viceversa, el acordarle tal derecho en sede de presentación del proyecto”. En efecto, se debe considerar que, excepción hecha de las hipótesis de reserva de ley constitucional del que se ha dicho *sub a*), de “reserva de reglamento parlamentario” y de aprobación de normas ya declaradas inconstitucionales por la Corte (en cuanto respectivamente evaluables como especie que integrarían un atentado contra la constitución, falta de objeto idóneo y falta de objetivo lícito) el presidente pueda o deba rechazar la promulgación, también, y con mayor razón, cuando la ley haya repetido, por iniciativa parlamentaria, la normación ya propuesta por el gobierno en proyectos de ley no autorizados.

La iniciativa gubernativa puede tener por destinatario, indiferentemente, tanto una como la otra Cámara, siendo irrelevante completamente desde el punto de vista formal, la selección prioritaria del gobierno. Sin embargo, no es igual desde el punto de vista sustancial, político, que obedece en cambio esa selección a criterios de oportunidad, que con frecuencia lleva al gabinete a optar por la rama del Parlamento en donde se espera menor oposición al proyecto, ello con una ventaja psicológica que también puede tener su peso en la otra Cámara. (Debe observarse

que el criterio de la “menor oposición” no ocurre únicamente frente al equilibrio oficial de las fuerzas, sino, también, frente aquel interior de la misma mayoría; en efecto, los grupos parlamentarios de sostén pueden ser más o menos favorables al proyecto según la orientación de la corriente predominante en ellos.)

La iniciativa parlamentaria de las leyes, que compete a cada miembro de las asambleas, en manera diversa a la del orden estatutario, en donde se imputaba formalmente “a las cámaras”, es atribución constitucional que todavía hoy con dificultad levanta acusación sobre la presunta naturaleza contradictoria con la lógica democrática del poder moderno, para la cual el gobierno debería ser de hecho ser el *leader* parlamentario de la legislación, de modo que, con rigor restringido, se debería admitir que sólo las leyes de aplicación del rumbo político mayoritario, entendido en sentido amplio, tengan un título democrático para enfrentar el relativo procedimiento, dejando a salvo, siempre, la posibilidad de ser enmendadas por las minorías. En realidad, como todas las construcciones abstractas en materia de democraticidad del poder, esta doctrina de exaltación supermonista, pero, con efectos de sabor jacobino permitiría varios cotejos, aun *sub specie aeternitatis*. Para la efectividad de nuestro régimen, baste, de cualquier manera, señalar, que hay un sector, el de la aplicación constitucional, en donde la inercia culpable de las fuerzas mayoritarias no hubiere encontrado remedio (concreto y no escolástico) sino en la iniciativa parlamentaria (es decir, de oposición). Ni valdría oponer que, al final, ello quedará poco más que un conato de protesta; ante todo, sería superficial negar la fuerza política de símiles manifestaciones de protesta, secundariamente, de hecho, no está excluido —y, más bien, llega a ser, siempre más frecuente—, que la iniciativa de oposición pueda, durante su curso, y tal vez, con el precio de enmiendas controladas por el gobierno, llegar a puerto: y, eso, precisamente por la fuerza de choque de la iniciativa protestaria, porque está fundada, y, por lo tanto, sostenida, por un amplio concurso de opinión que lleva consigo. Precisamente, porque en el procedimiento de formación de la ley debe ser notable e inmediato el reflejo del régimen (Galeotti), el garantismo en que inspira sus principios institucionales junto al pluralismo de los centros de potestad política, generalmente entendida, son tales como para admitir, conforme a la lógica del ordenamiento, la iniciativa parlamentaria. La que, por otra parte, por la misma fuerza del número, no podrá nunca válidamente remover la potestad legislativa ministerial, generadora del rumbo político mayoritario, sino cuando y en donde ese rumbo se demuestre carente o rechazado por la misma mayoría, es decir, en donde y cuando, aunque limitadamente a aquel texto legislativo, la minoría llegue a ser mayoría.

Sin embargo, están por verse con extrema desconfianza las manifestaciones de iniciativa parlamentaria tendentes a la desintegración del orden administrativo

del Estado con medidas parciales sectoriales, casi siempre dictadas por grupos de interés insertados entre los notables de la administración pública, o por grupos de interés de base, fuertes por el número de aspirantes: piénsese en los innumerables ejemplos de “avances por ley” que pequeñas o grandes categorías de burócratas han obtenido a través de un goteo de “leyecitas”, que prácticamente han desquiciado el estatuto del empleo público y el sistema retributivo conexo. Pero, al remedio, sugerido por muchas partes y con autoridad, de reconocer al Ejecutivo una competencia exclusiva en la iniciativa de las leyes que se refieren a la administración pública —que de cualquier manera implicaría, como es obvio, una revisión de la constitución— es para objetar con realismo que en muchos casos el laceramiento del tejido normativo en la materia ha sido precisamente consecuencia de la iniciativa de gobierno (ejemplo: el tratamiento económico de la llamada dirigencia) o de su manifiesta cesión a las enmiendas adelantadas en Parlamento, precisamente por su grupo de apoyo.

La iniciativa legislativa popular, reconocida por el artículo 71, ha sido disciplinada por los artículos 48 y 49 de la Ley número 352 de 1970. Antes de tal fecha, la praxis seguida por los dos órganos legislativos se contraponía: mientras que a la Cámara se consideraba implícitamente que la norma constitucional tuviese un carácter programático y que en ausencia de una normativa legislativa de aplicación el relativo derecho resultase paralizado (en consecuencia, ninguna propuesta de iniciativa popular fue comunicada a la asamblea), en cambio, en el Senado se dio curso regular a tal iniciativa.

En el sistema constitucional, la relevancia de la iniciativa legislativa popular es muy escasa. Ella ha sido activada hasta hoy muy raramente (y con razón, siendo mucho más fácil y menos dispendioso, bajo todo los perfiles, obtener la presentación de un proyecto a través de la iniciativa de uno de los tantos diputados y senadores) y, únicamente en tres casos, ha desembocado en la aprobación final por parte de ambas cámaras (una de éstas se ha verificado directamente en 1962 es decir, antes de la aprobación de la relativa ley de aplicación: la Cámara, evidentemente, a pesar de la posición negativa asumida frente a tal instituto, no ha podido no dar curso al proyecto de ley popular aprobado por el Senado y que éste le ha transmitido regularmente). La ley alternativa de 1970, dispone que la Cámara en la que ha sido presentado el proyecto, debe verificar la subsistencia del requisito constitucional prefijado: la subsistencia, es decir, de las 50,000 firmas y su validez<sup>96</sup> pero, el artículo sucesivo establece, también, que el proyecto de ley, además

<sup>96</sup>El Reglamento del Senado dispone que el presidente antes de comunicar a la asamblea la presentación de un proyecto de ley iniciativa popular provee a la verificación de su regularidad a través de la verificación y el cómputo de las firmas de los proponentes. Tal verificación parece que le espera al presidente; también en la Cámara de Diputados, aun en el silencio de los reglamentos.

de ser redactado en artículos (requisito esencial de la iniciativa legislativa: artículo 71 constitucional) debe ser acompañado “de una relación que ilustre las finalidades y las normas”.

Esto último no parece ser requisito esencial. Aunque si los proyectos de ley están acompañados normalmente por una relación ilustrativa, no hay ninguna norma que la prescriba obligatoriamente (con la excepción de la iniciativa ahora examinada), mientras que desde un punto de vista lógico se excluye que ella se configure como su elemento constitutivo. Porque, por otra parte, el artículo 71 constitucional no subordina la iniciativa popular a la subsistencia de tal relación (que por lo tanto aparece como de dudosa constitucionalidad: Barile), se considera correcta la tesis (Manzella) según la cual, frente a la subsistencia del prescrito número de firmantes, el presidente de asamblea no pueda tener en cuenta la eventual inobservancia de tal disposición, dando regularmente comunicación a la asamblea y transmitiéndola, por lo tanto, a la comisión competente.

Para las propuestas de ley de iniciativa popular, no opera el principio del vencimiento después de la cesación (por vencimiento del término o por disolución) de la legislatura (pero, limitadamente, a la legislatura precedente). El Reglamento del Senado (artículo 74) dispone que su examen debe ser iniciado, por parte de la comisión competente, dentro y no más de un mes de la fecha de la comunicación y permite escuchar a un representante de los proponentes.

Políticamente marginal aparece también la iniciativa legislativa de los consejos regionales, reconocida por el artículo 121 constitucional. Para ella, el Reglamento del Senado, prevé el mismo tratamiento establecido para la iniciativa legislativa popular; inicio del examen por parte de la comisión competente por materia, dentro del mes en que se recibió la comunicación, y posibilidad de escuchar a un representante del consejo regional proponente (artículo 74, cuarto párrafo del Reglamento del Senado). Se discute en la doctrina sobre los límites eventuales de esta iniciativa legislativa, sosteniendo algunos la tesis más amplia, es decir la que pueda ampliar sobre cualquier materia que no entre en la competencia exclusiva de la iniciativa gubernativa (Martines, Patrono); en cambio, otros, que se deba restringir sólo a las materias de interés regional, extendiendo tal límite de las regiones especiales para los cuales está previsto, a aquéllas con estatuto ordinario (Mortati, Spagna, Musso). La praxis está orientada en el primer sentido, que parece la correcta, sea por la indeterminación de las “materias de interés regional”, susceptibles de las interpretaciones más diversas y amplias, debido a la naturaleza misma de los consejos regionales, órganos representativos de los intereses políticos de las respectivas comunidades. De cualquier manera, se debe destacar que las cámaras no han nunca sometido a examen el contenido de la iniciativa legislativa regional bajo el perfil de la superación de tal límite eventual, reconociendo implícitamente con

ello la competencia exclusiva del consejo regional en la evaluación de los relativos intereses.

### *La presentación*

LOS DISEÑOS y las propuestas de ley presentadas en una Cámara, o transmitidos por la otra, son anunciados a la asamblea y, por lo tanto, comunicados y distribuidos lo más pronto posible: de ello se hace mención inmediatamente en el orden del día general.<sup>97</sup> Para los proyectos de ley de iniciativa popular, el Reglamento del Senado dispone que el presidente, antes de hacer el anuncio a la asamblea, prevea comprobar la regularidad de la propuesta a través de la verificación y el cómputo de las firmas de los proponentes: fueron presentados en la precedente legislatura y vencidos, su representación no es necesario y éstos son asignados de nuevo, a las comisiones.

Además de la procedibilidad de la iniciativa popular –cuya verificación se considera le corresponde al presidente, también en la Cámara de Diputados, aun en el silencio de este reglamento– el presidente de asamblea,<sup>98</sup> como ya se ha visto, está obligado a hacer valer la temporal improcedibilidad de los proyectos de ley rechazados en los últimos seis meses. La verificación de la proponibilidad de los textos, es por demás, para afirmar que siempre corresponda a las tareas del presidente de asamblea, además de que no contengan términos inconvenientes o ultrajantes por lo que se refiere a los requisitos de existencia y validez: naturalmente, el juicio debe versar sobre los elementos de defectos del acto y no sobre el contenido. En relación con los proyectos de ley gubernativos, la obligación del presidente, sin lugar a dudas, es ante todo, la de verificar la existencia y la validez del decreto de autorización del jefe de Estado (o, si es el caso, de aquél del suplente), mientras que la propia competencia se atenúa grandemente para el diseño de ley propiamente dicho, ya sea porque el mecanismo constitucional de la autorización del

<sup>97</sup>El orden del día general lleva en una primera parte, listadas las materias por discutir en las sesiones a las que se requiere y, en una segunda parte, listados todos los proyectos de ley para el examen de la Cámara, con indicaciones de la fase del *iter* en que se encuentran.

<sup>98</sup>El artículo 73-*bis* del Reglamento del Senado impone al presidente de esta Cámara tener en cuenta las leyes que establecen un término para su eficacia o para la emanación de otra ley, o sea, para la presentación de proyectos de ley o la adopción de medidas por parte del gobierno, cuidando hacer la comunicación, respectivamente, al presidente del consejo y a las comisiones competentes por materia, al menos dos meses antes del vencimiento. La disposición tiende a realizar alguna forma de racionalización de la actividad legislativa, coordinándola con los vencimientos legislativamente previstos con el fin de evitar, en los límites del posible, vacíos normativos, o de cualquier forma, la falta de repeto de los límites establecidos. Dada la conexión natural existente en el Senado, entre las actividades de las comisiones y la del aula, la norma debe ser vinculada a las disposiciones relativas al programa y al calendario de los trabajos, tanto de la comisión como del aula. Es necesario, de cualquier manera, remarcar la atipicidad de la norma, que transforma en práctica al presidente del Senado en un órgano subsidiario del gobierno, que, en cambio, debería tener naturalmente en su interior una organización específica destinada a la satisfacción de esta exigencia.

jefe del Estado se dirige también a esto, ya sea por condescendencia a los *interna corporis* del gobierno proponente. Sin embargo, sí es de hacer notar que, en defecto de los requisitos esenciales de existencia o de legitimidad del proyecto de ley (a la falta de la aprobación colegiada del consejo de ministros: ejemplo de enseñanza al que se puede agregar aquél, más concreto, de la ilegítima aprobación de un proyecto por parte de un gabinete acusado de desconfianza o de cualquier manera dimitido), aunque la eventual autorización del jefe del Estado no pueda ni deba impedir al presidente de asamblea esa verificación que puede asumir, en determinadas especies, con naturaleza de salvaguardia del régimen. Si los reglamentos responsabiliza al órgano presidencial de considerar la temporal improcedibilidad para los proyectos de ley, aun gubernativos –y, como es obvio, acompañados de la autorización del jefe del Estado–,<sup>99</sup> con contenido idéntico a aquél de reciente rechazo, con mayor razón la garantía presidencial deberá accionarse contra aquéllos jurídicamente inexistentes o ilegítimamente deliberados. Las citadas se refieren todas, se entiende, a los poderes del presidente de la Cámara cuyo texto es propuesto; cuando, en cambio, ése proviene de la otra Cámara, la tarea del presidente se restringe a la verificación de la regularidad del único mensaje de comunicación.<sup>100</sup>

Más penetrante, por la ausencia del filtro de la autorización del jefe del Estado, pero no por una inexistente minoría de la iniciativa parlamentaria respecto a aquélla gubernativa, es la verificación de la proponibilidad que ejerce el presidente de asamblea sobre las propuestas de iniciativa parlamentaria, especialmente al disminuir el instituto de la “toma en consideración” en el vigente derecho parlamentario.

<sup>99</sup>Ha sido sostenido (por Brunelli) que la aprobación de representación de proyectos rechazados *ex artículo 68 del Reglamento de la Cámara y 55 del Reglamento del Senado* (viejo texto) hubiera debido imponer al jefe del Estado negar su autorización, tratándose de una disposición que no tiene carácter organizativo interno, sino, de derecho objetivo. La tesis –probablemente no fundada respecto a la antigua disciplina, ya que hubiera puesto al Presidente de la República en la posición de custodia preventivo de la observancia de los reglamentos parlamentarios, lesionado el derecho constitucional de iniciativa del gobierno– ha perdido ahora relevancia por la acontecida transformación del viejo instituto en el nuevo de la temporal improcedibilidad, obviamente no susceptible de correlacionarse con el instituto de la autorización presidencial.

<sup>100</sup>El Reglamento del Senado (artículo 76-*bis*) establece hoy la prohibición de asignación a las comisiones competentes por materia, de aquellos proyectos de ley de iniciativa gubernamental, regional o del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo (con exclusión, por lo tanto, de aquéllos de iniciativa parlamentaria), que signifiquen nuevos o mayores gastos o disminución de entradas, si no son acompañados de los informes técnicos sobre la cuantificación de los gastos relativos y de la cobertura financiera conexa; mientras que para las enmiendas (pero, sólo las de iniciativa parlamentaria) que análogamente incidan sobre entradas y sobre gastos, la falta de informe técnico específico implica la no proponibilidad. En el caso en que falte este informe, tanto frente a los diseños de ley de iniciativa popular o parlamentaria, como a las enmiendas de iniciativa parlamentaria, ésa puede ser requerida por la comisión competente en la materia al gobierno, que está obligado a transmitirla dentro del término de treinta días. La norma, introducida con la reforma reglamentaria de 1988, tiende evidentemente a crear una mayor coordinación entre el procedimiento parlamentario de aprobación de los proyectos de ley y el respeto de la norma constitucional (artículo 81) que prescribe, frente a nuevas leyes, la indicación de los medios financieros con los que se harán los nuevos gastos, con el fin de hacer la exigencia fundamental de contener el gasto público.



La condición formal de procedibilidad es precisamente tomar en consideración —operante obligatoriamente en la Cámara de Diputados de 1949 hasta 1971, para las únicas propuestas de ley que impliquen cargas financieras— la formal paternidad del acto de iniciativa parlamentaria que, como es conocido, provenía del ordenamiento estatutario para responder al fin de hacer asumir la responsabilidad por la Cámara misma en ese ordenamiento era competencia de las cámaras entendidas colectivamente, y no de cada uno de sus miembros. La conservación del instituto en el ordenamiento constitucional republicano hubiera podido vincularse provechosamente con la obligación de la indicación de la cobertura financiera a la que se refiere el artículo 81 constitucional (casi un *pendant*, para estos fines, de la autorización presidencial para los proyectos de ley gubernativos, en donde la cobertura debería ser previamente asegurada por el ministro del tesoro y, aun sin juzgar sobre su congruencia, verificada por el Presidente de la República), pero la deliberación de la acontecida toma en consideración, por lo demás un rito muy sumario, nunca tuvo que responder a tal función: excepto en casos esporádicos (no más de cinco veces hasta 1971) ésta siempre fue concedida al no oponerse el gobierno (lo que, además, no hubiera sido posible, sino como expresión de un juicio, carente de efectos jurídicos, por obvias razones constitucionales). Se agrega a estas consideraciones negativas sobre el rendimiento de la toma en consideración la duda de su constitucionalidad, autorizadamente adelantada (por Sandulli) argumentando del precepto al que se refiere el primer párrafo del artículo 72 constitucional, para el que “todo proyecto de ley,<sup>101</sup> presentado en una Cámara es, según las norma de su reglamento, examinado por una comisión y luego por la Cámara misma...”, de lo que derivaría la invalidez de toda deliberación camaraal que no esté precedida por un examen de la comisión.

Con la desaparición de la toma en consideración<sup>102</sup> y sobre todo, con la incisiva reforma en la materia que se refiere a la determinación del orden del día, pierde importancia concreta el debate doctrinal que se prologó mucho sobre la obligación o menos de deliberar, por parte de las cámaras, sobre proyectos de ley sobrevenidos: adquiere un relieve particular, al respecto, la disciplina reglamentaria relativa a la adopción del calendario de los trabajos, que elimina, en la práctica, la antigua praxis del “arenamiento” adoptado por el gobierno y por su mayoría para impedir que la asamblea deliberara sobre iniciativas legislativas inconvenientes.

<sup>101</sup> Es conocido que, refiriéndose al acto que concreta cualquier tipo de iniciativa legislativa, la constitución usa el término “proyectos de ley” excepto para la iniciativa popular, a la que trata de “proyecto redactado en artículos”. El Reglamento del Senado respeta la dicción del texto constitucional, mientras que el de la Cámara conserva la distinción entre “diseños” gubernativos y “propuestas” de iniciativa parlamentaria, empleando la denominación del “proyecto” para referirse a uno o al otro tipo indiferentemente. Eso fue refutado por la junta del reglamento, también en la discusión del nuevo texto.

<sup>102</sup> El instituto ha dejado huella en el Senado, a propósito del examen en comisión de las peticiones: véase en pp. 393 y ss.

Vinculado al tema de la presentación de los actos de iniciación legislativa es el del derecho de su “retiro”, entendido como poder para revocar el acto por parte del sujeto titular de la iniciativa, ejercitable mientras, sobre el acto mismo, no haya sido realizada una deliberación definitiva por la Cámara interesada, es decir, la aprobación final del texto, tendente a desposeer al proponente y a transferir la titularidad al órgano deliberante (asamblea o comisión en sede legislativa). Para el gobierno, que debe proceder al retiro con el mismo procedimiento necesario para la presentación (es decir, deliberación colegiada y autorización presidencial);<sup>103</sup> se discute si debe valer la regla general, o bien, si el sea habilitado para el retiro aun después de que una de las cámaras haya procedido a la aprobación final del proyecto de ley, es decir, se está pendiente en el *iter* de la otra Cámara, obviamente, antes de la aprobación final por parte de ésta. Se ha hecho notar aquí que se le debe reservar al gobierno tal facultad, no ya por una inexistente distinción discriminatoria entre los varios tipos de iniciativa, sino, más bien, en orden al hecho de que el proyecto de ley gubernativo es expresión del rumbo político del gabinete y que, por lo tanto –todo cambio en el rumbo siéndole discrecionalmente concedido, cuando la mayoría lo acuerde– precisamente bajo el perfil del acto político de gobierno encuentra justificación el retiro, dispuesto también después de la aprobación de la propia Cámara. Razonando diversamente, no sólo se afectaría el principio de la discrecionalidad relativa del rumbo, sino que se obligaría al gabinete a permitir –por el posible diferente comportamiento político de la segunda Cámara– a un texto del original, para dar vida, a través de las enmiendas hechos por la oposición, a una sustancial iniciativa no ya de un gobierno sino de la oposición. Naturalmente, el gobierno es libre para acoger la nueva realidad, sujetándose a la *navette* con la primera Cámara para tratar de superar luego el *deadlock*, pero también puede preferir el retiro del texto enmendado. Sin embargo, es aceptable la opinión (de Muscará) que dice que tanto para las propuestas como también para los diseños de ley constitucional sea permitido el retiro al proponente sólo en la fase anterior a la segunda deliberación, al menos desde el momento en que los reglamentos parlamentarios fueron modificados para impedir enmiendas en segunda deliberación. Se debe observar que la costumbre del gobierno de declarar, en el acto de su presentación a las cámaras para la moción de confianza, cuáles proyectos de ley de iniciativa del gabinete precedente intenta hacerlos propios, no equivale, para los otros proyectos no mencionados, su retiro formal: la declaración gubernativa expresa un rumbo favorable al proseguimiento del *iter* para los primeros, mientras que para los segundos implícitamente deja entender que la mayoría no se empleará para su inserción en el programa de los trabajos.

<sup>103</sup>Se ha hecho notar que la autorización presidencial para el escrito, sea necesaria para la verificación de los requisitos de legitimidad y de existencia jurídica del acto de gobierno, aunque evidentemente, no tiene lugar, en este caso, el control de constitucionalidad que se ha referido *supra* pp. 272 y ss.

Declaración de urgencia y los procedimientos con términos abreviados están previstos para casos especiales. La “declaración de urgencia” implica la reducción de todos los términos reglamentarios a la mitad y es deliberada por levantamiento de mano, previa discusión en la que participa no más de un orador a favor y otro en contra en la Cámara; en el Senado pueden pedir la deliberación el proponente, el presidente de la comisión competente y ocho senadores; en la Cámara el gobierno, un presidente de grupo o diez diputados. Sin embargo, no por esto, los grupos parlamentarios llegan a ser titulares de la iniciativa legislativa, hay algo de semejante al instituto estadounidense de la *sponsorship*. Por otra parte, la comisión competente debe iniciar el examen del texto no después de la asignación, cuando un presidente de grupo declare que el texto está hecho precisamente por el mismo grupo. El artículo 79 del Reglamento del Senado agrega luego que, si a tal declaración se adhieren todos los grupos parlamentarios, la asignación a la comisión es inmediata, es decir, inmediatamente sucesiva al anuncio de la presentación. Ello implica la autorización para el informe oral y la inserción en el calendario o esquema de los trabajos, sucesivo al que está en curso. El mismo tratamiento está previsto para los textos presentados por iniciativa de los dos tercios de los componentes de una comisión, después de un debate sobre materias de su competencia.

Para los proyectos ya aprobados por una Cámara y reenviados a ella por la otra, el reexamen de la aprobación final implica una deliberación sólo sobre las modificaciones aportadas por la otra rama del Parlamento y sobre las enmiendas consecuentes que resulten oportunas, tomadas en consideración en cuando están referidas estrechamente a aquellas modificaciones: la norma, de reciente introducción, respeta tanto el principio de economía del trabajo parlamentario como el de derecho común del *ne bis in idem*. En cambio, cuando el reexamen está pedido, según los criterios del artículo 74 constitucional, del reenvío de una ley por parte del Presidente de la República, la “nueva deliberación” implica, ante todo, el respeto de la sucesión entre las dos cámaras verificado por la precedente deliberación y también por votación de artículo por artículo antes de la aprobación final.<sup>104</sup> En fin, por cuanto se refiere al llamado *repêchage* de los textos con términos vencidos al final de la legislatura precedente, consultar *supra* en páginas 26 y ss.

<sup>104</sup>Los reglamentos ahora estatuyen, cambiando oportunamente el sistema estadounidense por el veto presidencial, que la nueva deliberación implique el reexamen por parte de las dos cámaras “con el mismo orden seguido en la primera aprobación” (artículo 136 del Reglamento del Senado), vale decir, que el reexamen del proyecto” inicia en la Cámara que en precedencia lo ha aprobado primero” (artículo 71 del Reglamento de la Cámara). La asamblea “puede limitar la discusión a las partes que forman el objeto del mensaje” —entonces, se admite la posibilidad de proceder a modificaciones también diferentes de aquellas recomendadas por el jefe de Estado, en tal caso, obviamente, se ofrece la posibilidad de un ulterior reenvío presidencial solamente referido a ellas— y debe proceder, antes de la votación final, a la votación artículo por artículo. Aunque si el texto reenviado hubiese sido aprobado precedentemente en comisión deliberante, el reexamen le corresponde a la asamblea.

## *El examen preliminar*

EN LA ILUSTRACIÓN del procedimiento parlamentario para la formación de ley se dan por conocidas tanto las problemáticas de derecho constitucional general sobre el *inter* legislativo, como las referencias de índole histórico-comparada. Para estas últimas, se reenvía a los manuales y a los estudios monográficos sobre el trasplante en el ordenamiento estatutario sea del sistema inglés, llamado de las “tres lecturas”, aplicado sólo por dos periodos relativamente breves en nuestra historia parlamentaria, ya sea del sistema francés, llamado de los “oficios”, que dominó los procedimientos del resurgimiento y del posresurgimiento y en el que tiene su origen el actual sistema de las comisiones permanentes. En cuanto a las cuestiones de derecho constitucional en sentido restringido –también, éstas, tratadas a profundidad en los manuales– bastará recordar, agregando a cuanto se ha dicho en el primer capítulo, las reglas fundamentales obligatorias que para el derecho parlamentario se recaban del artículo 72 constitucional. Es decir:

1. Para todo proyecto de ley, el examen preliminar de una comisión y luego de la cámara misma, a la que compete la aprobación de artículo por artículo y la votación final (eso que es definido en constitución como “el procedimiento norma de examen y de aprobación directa por parte de las cámaras”;
2. la potestad reglamentaria para establecer “procedimientos abreviados para los proyectos de ley para los que está declarada la urgencia”, pero siempre en el respeto de los momentos procedimentales indefectibles requeridos por el párrafo citado y, por lo tanto, con la única facultad de abreviar los términos, es decir, los tiempos parlamentarios oficialmente requeridos por el reglamento;
3. la facultad del derecho parlamentario escrito de establecer “en cuales casos y formas, el examen y la aprobación de los proyectos de ley son diferidos a comisiones, aunque permanentes”, excepción hecha de la remisión al *plenum* si lo pide el gobierno o un décimo de los componentes de la Cámara o de un quinto de la comisión (y el *petitum* puede ser tanto el reinicio integral del pro-

---

Al margen del procesamiento parlamentario sobre el instituto del reenvío presidencial, se observa incidentalmente que despiertan perplejidades la opinión dominante, la que, aun reconociendo en la contrafirma ministerial un acto debido negando y aun negando que la potestad de reenvío constituya un medio directo para reforzar la posición del gobierno frente al Parlamento, aconseja “un uso muy moderado” del instituto, aunque por la extrema rareza de su empleo mostraría la dificultad de su inserción “en un régimen parlamentario sustancialmente monista” (Mortati). Aparte de que tal rareza puede también ser juzgada negativamente, desde el momento que la constitución no ha puesto limitaciones de calidad al poder presidencial, hay que observar que nuestro régimen parlamentario no es monista sino pluralista (y el rumbo político desplegado por las regiones, aun el contraste con el poder central lo prueba) y que, precisamente, en cuanto el instituto del reenvío no debe servir para reforzar al gobierno frente al Parlamento, no debería ser activado por el jefe del Estado, aun para una saludable dialéctica con el gobierno, en las especies de cuestionada constitucionalidad del texto de ley. Se vea también en pp. 327 y ss.

cedimiento ordinario, como la aprobación final de asamblea con las solas declaraciones de voto,<sup>105</sup> pero, con la expresa disposición sobre la obligación del procedimiento ordinario, o normal, para los diseños de ley en materia constitucional y electoral, para aquéllos de delegación legislativa, de autorización para ratificación de tratados internacionales, de aprobación de balances y de gastos.

Del cuerpo normativo de las disposiciones constitucionales y reglamentarias descende, como es sabido, la posibilidad de tres distintos y autónomos procedimientos de formación de la ley;

- a) El *procedimiento ordinario*, que implica el examen preliminar del texto por parte de una o más comisiones en sede referente y la sucesiva remisión a la asamblea para la discusión general, la discusión y la deliberación de los artículos, y la aprobación final;
- b) el *procedimiento descentralizado* (o de las *comisiones en sede deliberante, o legislativa*) que prevé para el proyecto el examen global iniciado, terminado y perfeccionado por obra del colegio restringido;
- c) el *procedimiento de la comisión en sede redactora*, por el cual le quedan a la asamblea sólo la deliberación de los artículos y aquella final (pero, en el senado, sólo esta última).

Porque la fase instructoria, es decir, el examen por parte de una comisión en sede referente, es momento del *iter* común y necesario para cada uno de los tres procedimientos indicados, conviene tratarlo preliminarmente. En observancia al primer párrafo del artículo 72 constitucional, que quiere todo proyecto de ley presentado a una Cámara “examinado por una comisión según las normas de su reglamento”, el derecho parlamentario registra alguna variante en la disciplina de las dos asambleas legislativas. Y, eso desde el instituto del referimiento de los proyectos de ley a las comisiones. Mientras que en el Senado, aún vigente el Reglamento de 1948, el deferimento a las comisiones competentes por materia ha sido siempre de exclusiva expectativa presidencial, sin posibilidad para que intervenga la asamblea y sólo permitiéndose a la comisión investida del proyecto, que se considere incompetente, de demandar sucesivamente al presidente, la asignación

<sup>105</sup>Ni el gobierno, ni el quinto de los comisarios, ni el décimo de la asamblea han pedido nunca, desde la entrada en vigencia de la Constitución, la remisión al *plenum* para la sola única aprobación final con declaraciones de voto: en realidad, la previsión constitucional está destinada a quedar inoperante por la clara infructuosidad política del procedimiento indicado, cuando en comisión se haya manifestado un fuerte disenso entre los grupos y la voluntad de enmendar el proyecto. En cambio, es diverso, como se verá en el texto, el caso del procedimiento “en sede redactora”.

a otra comisión;<sup>106</sup> esta potestad presidencial siempre ha sido, en la Cámara de Diputados, moderada por las normas que han dejado a salvo la facultad de una diferente deliberación por parte de la asamblea: hoy, con votación por levantamiento de mano, escuchados un orador en contra y uno a favor, cuando se proponga una asignación diversa, dentro de los dos días del anuncio del deferimiento, por un presidente de grupo o por diez diputados.<sup>107</sup>

Como se recordará, en lugar del impedimento verdadero y propio del precedente derecho parlamentario, en esta fase el presidente está obligado a hacer valer la “temporal improcedibilidad” de proyectos que reproduzcan el contenido de aquellos rechazados, en cuando no hayan transcurrido seis meses del rechazo, debiendo aplicarse la prohibición de asignación a las comisiones para el examen referido; obviamente, la prohibición cesa de ser aplicable, ya sea si el proponente modifique el contenido después de haber retirado el proyecto presentando uno nuevo y diferente, ya sea cuando hayan transcurrido los seis meses.<sup>108</sup>

También compete al presidente de la asamblea disponer, en el acto de la asignación de un proyecto, que la comisión competente por materia lo corrobore antes de deliberar sobre el parecer expresado sobre él por otras y otra u comisiones. Igualmente, le espera al presidente acoger la petición eventual hecha por la comisión competente para recabar la opinión de otra o de otras, o bien las peticiones hechas por estas últimas en razón al proyecto asignado. Tales son las comisiones investidas por la petición de opiniones, cuando cumplen esa función, “en sede consultiva”: función de notable relieve aun procedimental —además de la importancia de los juicios expresados en el mérito, por los aspectos de la materia en cuestión que se refieren a las comisiones consultadas—, ya que el procedimiento de las opiniones sirve para resolver en principio, tendencialmente, eliminando las posibles controversias sobre la atribución real de competencia por materia de naturaleza mixta que, después, es la característica de gran parte de los proyectos de ley. Por otra parte, un proyecto de ley también puede ser asignado a más comisiones, que funcionen en tal caso como comisiones reunidas, presididas por el presidente más anciano.

Junto a las opiniones facultativas existen los pareceres obligatorios, y estos últimos pueden o no ser vinculantes a los efectos que jurídicamente derivan por el acto de la opinión.

<sup>106</sup>En el caso en que más comisiones se consideren competentes, decide el presidente del Senado, oídos sus presidentes. Análogamente, procede el presidente de la Cámara, que también puede someter la cuestión a la junta del reglamento.

<sup>107</sup>En cambio, desaparecido el artículo 31 del Reglamento de la Cámara, viejo texto, en la parte en que se legitimaba al proponente por la indicación del criterio de competencia, la nueva disciplina resiente también aquí, la disminución de la concepción denominada atomista del Parlamento y del acontecido fortalecimiento de los grupos.

<sup>108</sup>El instituto no se aplica, por Reglamento de la Cámara de Diputados (véanse pp. 301 y ss), a los proyectos de ley en que se aprueben los estatutos regionales. Para los diseños de ley constitucional, véanse pp. 367 y ss.

Son obligatorias las opiniones de la comisión para las políticas comunitarias (denominada en el Senado, junta para los asuntos de las comunidades europea) sobre proyectos de ley vinculados directamente a las actividades y a los asuntos de las comunidades europeas (artículo 126 del Reglamento de la Cámara y 40 del Reglamento del Senado); de la comisión parlamentaria para las cuestiones regionales sobre proyectos de ley que contengan disposiciones inherentes a las materias de competencia legislativa regional, indicadas por el artículo 117 constitucional y por los estatutos especiales o que se refieren a la actividad legislativa o administrativa de las regiones; de la comisión de justicia para los proyectos de ley que contengan sanciones penales o administrativas (artículo 40 del Reglamento del Senado). Obligatorias y parcialmente vinculantes, tanto para una como para la otra Cámara, son las opiniones de la comisión para la programación económica y el balance sobre proyectos de ley, deferidos por el mérito a otras comisiones, que impliquen nuevos o mayores gastos o disminución de entradas, o que contengan disposiciones relevantes a los fines de las directivas o de las previsiones del programa de desarrollo económico; así como las opiniones de la comisión de asuntos constitucionales, ordenamiento del Estado y administración pública, sobre proyectos de ley “que presenten aspectos relevantes en materia constitucional”<sup>109</sup> o que se refieran a la organización de la administración pública; pero, en la Cámara, tal competencia ha sido ahora atribuida (artículo 75) a la comisión del trabajo. Los efectos vinculantes se manifiestan en la automática remisión a la asamblea —cuando las comisiones competentes de mérito no coincidan en la opinión— de los proyectos de ley asignados en sede deliberante o en sede relatora.<sup>110</sup> La opinión negativa de

<sup>109</sup> Así, el artículo 40 de la Cámara del Senado —para el artículo 75 del Reglamento de la Cámara, la opinión se refiere a los “aspectos de legitimidad constitucional”— con una innovación positivamente apreciable aun por la contribución que hace a la virja cuestión de la definición de la “materia constitucional” ex artículo 72 constitucional, manifiestamente contrastante con la criticable opinión expresada por la Corte constitucional en la sentencia número 9 de 1959, sobre la presunta identidad entre leyes en materia constitucional y leyes constitucionales y de revisión de la constitución (sobre lo cual, véanse pp. 335 y ss.). Si en efecto, el reglamento parlamentario dispone ahora que para los proyectos de ley en tal materia, la expresión de la opinión negativa de la comisión consultiva automáticamente determina la remisión al *plenum*, haciendo saltar una “reserva derivada de asamblea”, ello basta para excluir que para aquel reglamento parlamentario valga la identidad antes mencionada, ya que los proyectos de ley de los que trata evidentemente no podrán ser los mismos del artículo 35 del Reglamento del Senado —los proyectos en materia constitucional”, etcétera— para los cuales es automática la “reserva de ley de asamblea” dispuesta constitucionalmente. Sin embargo, es exagerada la opinión (expresada por Marozza con referencia al viejo Reglamento de la Cámara sobre el vínculo entonces operante sólo para la cobertura financiera a la que se refiere el artículo 81 constitucional) de que “una opinión inesperada de la comisión primaria en sede legislativa, o también de asamblea” pueda tener como consecuencia la impugnación de la ley ante la Corte constitucional: la impugnación, como es obvio, siempre será posible y, en el caso de esta especie, el recurrente no dudará en apoyar la propia pretensión aun sobre este aspecto, pero se debe excluir —en el estado de la jurisprudencia constitucional sobre los *interna corporis* de las cámaras— toda correlación, viéndolo bien, lesiva de la jurisdicción exclusiva del órgano de la justicia constitucional, entre *opinión* de legitimidad constitucional y *juicio* de legitimidad constitucional.

<sup>110</sup> La extensión a los proyectos asignados a comisión en sede relatora del tratamiento jurídico del que se ha dicho en el texto, está contemplada en el artículo 40 del Reglamento del Senado, pero no está prevista por el

las dos grandes comisiones-filtro para la congruencia constitucional y económica determina la activación de una indirecta “reserva de asamblea” que se distingue de la “reserva de asamblea”, constitucionalmente dispuesta por el *ex* artículo 72, del que se tratará en el procedimiento descentralizado.

El mecanismo de la opinión opera, en tal modo, normalmente en el sentido de no bloquear la obra de las comisiones referentes al grado que lo descuiden, pero, con la obligación de hacer partícipe a la asamblea en la relación mientras opera en el sentido de investirla en vía definitiva el *plenum*, cuando la materia haya sido sustraída al procedimiento ordinario y regresada a las comisiones deliberantes o relatoras. Es loable que el derecho parlamentario de las dos cámaras, después de la reforma, también haya introducido en el Senado el parecer obligatorio (y vinculante en los límites antes mencionados) en materia constitucional, y que en la Cámara los efectos parcialmente vinculantes, antes limitados a la materia del empleo público, hayan sido extendidos a toda la esfera de la legitimidad constitucional. Ello no puede en algún modo ser considerado como una disminución arbitraria o alteración tácita de las atribuciones que le corresponden a la Corte constitucional. o bien, desde otro punto de vista, como obstáculo indebido interpuesto al ejercicio del derecho constitucional de iniciativa de leyes: en cuanto a la primera cuestión, es evidente que la opinión positiva de constitucionalidad tenga relevancia meramente interna y no incide mínimamente sobre la evaluación que la Corte podrá hacer sobre la legitimidad constitucional de la ley, como igualmente evidente es que no la influye, para los mismos efectos externos, la opinión negativa emitida por la comisión consultiva, y luego desatendida por la asamblea después de la remisión del texto al aula; en cuanto a la segunda cuestión, las disposiciones reglamentarias, puestas en el ejercicio de la “reserva del reglamento parlamentario”, constitucionalmente estatuida, no privan al proponente de la garantía constitucional a la que se refiere el artículo 72 (“todo proyecto de ley... es... examinado por una comisión y luego por la Cámara misma”) y, más bien, se manifiestan, como primera aplicación de la controvertida disposición a la que se refiere el mismo artículo 72 constitucional (“también puede establecer en cuáles casos y formas el examen y la aprobación de los diseños de ley son deferidos a comisión”), sobre las modalidades distintivas de las materias para las cuales está permitido el procedimiento descentralizado.

---

Reglamento de la Cámara. Aparte los notables relieves de constitucionalidad que ello implica respecto al procedimiento del Senado, para el procedimiento en sede relatora de la Cámara de Diputados, la cocaquimia entre las dos ramas del Parlamento en materia tan delicada es lamentable, no pareciendo de hecho estimular la tendencia de caracterizar la naturaleza concreta de nuestro bicammarismo con normas que se refieren al rito del procedimiento en vez de normas de derecho sustancial.



Cuando en el orden del día de una comisión se encuentren simultáneamente “proyectos de ley idénticos o que versen sobre una materia idéntica”,<sup>111</sup> se acopla el examen: el acoplamiento, que es posible siempre al término de la discusión en sede referente, puede concluirse tanto con la selección de un texto base para la asamblea como con la redacción de un nuevo texto unificado. Oportunamente, cuando en el orden del día de una comisión surja un texto vinculado a aquél ya presentado en la otra Cámara, los dos presidentes de asamblea están obligados a concertar los entendimientos posibles con el fin de evitar la inútil discusión simultánea de los textos y permitir, en cambio, que el proceso formativo de la ley, que comprende los dos distintos y autónomos procedimientos electorales, se desarrolle en tiempos sucesivos, según la lógica bicameral.

Tarea institucional de las comisiones en sede referente, la de efectuar el examen preliminar de los proyectos y de informarlo a la asamblea, deriva, junto a una relativa no ritualidad del procedimiento interno, la no procedibilidad, para los fines de la votación-deliberación, de los instrumentos incidentales que tiene naturaleza prejudicial o suspensiva, lo que podrían, de otra manera bloquear la función instructoria del colegio. Los instrumentos en cuestión son más bien proponibles pero, la comisión, sin proceder a su votación, deberá mencionarlos en su informe al *plenum*. En cambio, es necesaria la presencia del número legal (un tercio de los componentes en el Senado y un cuarto en la Cámara) cuya verificación es remitida de oficio al presidente, mientras que la verificación puede ser pedida por cada comisario. Las decisiones son tomadas por mayoría de los presentes, con exclusión del voto por apelación nominal o a escrutinio secreto, no conformes al rito formal requerido por examen preliminar. La discusión se inicia con la ilustración de los aspectos generales del texto, hecha por el presidente o por un comisario designado por él. En el Senado, la discusión de cada uno de los artículos después de aquella general, tiene lugar únicamente si se presentan enmiendas. En tal caso, tal vez, se constituye, como en la Cámara, un comité restringido, representativo también de las minorías, competente para la redacción definitiva del proyecto por proponer a la asamblea.

El procedimiento instructorio de la sede referente se ha enriquecido desde hace tiempo, incluso antes de la reforma de los reglamentos parlamentarios, con institutos aptos para permitir en alguna medida el “contradictorio” (Predieri) de sujetos

<sup>111</sup>Es necesario destacar a este propósito que el artículo 51 del Reglamento del Senado, que prescribe el acoplamiento de proyecto de ley “que tengan objetos idénticos o estrechamente vinculados”, establece que en concurrencia de un proyecto que “el gobierno informa a la asamblea querer presentar” sobre la materia ya objeto de iniciativa parlamentaria, la comisión puede diferir o suspender –por no más de un mes– la discusión sobre ella. Tal congelamiento del *iter* procedimental, por un término, que en los hechos no asegura nada y que puede ser perentorio, parece privilegiar indebidamente no ya un proyecto de ley gubernativa cuyo fundamento de prioridad, por otra parte, no encuentre huella en nuestro sistema constitucional, sino una mera declaración de intenciones del Ejecutivo que muy bien puede presentarse intentos de arenamiento.

representativos de los destinatarios de la ley en el proceso formativo de la misma. Aparte de la posibilidad de adquirir, por los ministerios y por los entes controlados, noticias y elementos de carácter técnico-administrativo para integrar la información, también en orden a los proyectos de ley, las comisiones pueden disponer, en las materias de su competencia y, en consecuencia, también en presencia de textos legislativos por examinar, “investigaciones cognoscitivas”, para adquirir –previo consentimiento del presidente de asamblea– noticias, informaciones y documentación a través de audiencias (las *hearings* de las comisiones congresionales estadounidenses) a las que se puede invitar exponentes de la administración pública, del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo, de los entes públicos, de organismos privados, y de asociaciones prestigiadas, así como a expertos. De tal actividad de las comisiones, se tratará más ampliamente a propósito de la función política.

El informe, que es el acto ilustrativo del desarrollo y de los resultados del examen preliminar, se concluye con la propuesta a la asamblea de aprobar o de rechazar el proyecto. Si es notoria la discordancia en el seno de la comisión, se tendrá una relación de mayoría y una, o más de minoría.<sup>112</sup> Mientras que no es posible técnicamente que la comisión sea nuevamente investida por el *plenun* de la función referente (pero podrá serlo con título diferente, si se transforma en sede relatora), ella mantiene una especie de ultra actividad durante la fase del examen en asamblea, en el sentido de que su “comité de los nueve” nombrado al término de la discusión en sede referente (y que en el Senado se convierte en una subcomisión) de no más de siete miembros) interviene durante el debate en aula, pronunciándose sobre las enmiendas presentadas en esa sede (al límite, pudiéndose escuchar a la entera comisión sobre ellas) o también presentarlas bajo su iniciativa<sup>113</sup> teniendo

<sup>112</sup>La relación de la mayoría y aquélla o aquéllas de las minorías son por costumbre, respectivamente imputables como es obvio, a la mayoría gubernativa y a la o a las oposiciones. Sin embargo, puede suceder, en presencia de un gabinete, que, en la especie, en las comisiones no disponga de una efectiva mayoría –como era en el ministerio Andreotti en el primer año de la sexta legislatura–, que la situación política en el seno de una comisión, o también en más comisiones reunidas para el examen conjunto de un texto, sea tal como para hacer que el proyecto ministerial no sea apoyado por el consenso de la mayoría numérica realizada en el acto del voto: en tal caso, la relación de la mayoría es aquélla de oposición, mientras que la relación de minoría es aquélla de la parte gubernativa. Se entiende que la propuesta de la relación de la mayoría será entonces para rechazar el proyecto por parte de la asamblea.

<sup>113</sup>La praxis parlamentaria de permitir que “enmiendas de comisión” sean presentadas por el presidente de la misma pero sin hacer deliberar al colegio y sin escuchar a la eventual subcomisión (de los siete o de los nueve), parece hoy más discutible que el pasado: en efecto, si ella se basa, como parece, sobre una implícita imputación de los intereses de la mayoría al presidente de comisión –que efectivamente es expresión de la mayoría– no se puede callar que el nuevo derecho parlamentario subraya el rol procedimental neutro y arbitral del órgano presidencial, mientras que para una potestad genuinamente política, como lo es la presentación de enmiendas, nada faculta al presidente de comisión a ejercerla no ya como miembro de la mayoría, sino como portavoz de toda la comisión sin haberla consultado. La praxis criticada llega a ser todavía más censurable cuando, como tal vez ha sucedido cuando esas llamadas enmiendas de comisión sean propuestas a la asamblea poco antes de la votación final: sólo con gran esfuerzo se podrá imaginar al presidente como un sustituto de relator para el que sí está habilitado en materia de enmiendas.

do en cuenta las orientaciones que surjan. La misma comisión asiste a la presidencia de la asamblea para la coordinación final después de la aprobación.

### *La discusión en la asamblea*

LA FASE del examen de asamblea para llegar a la “deliberación del proyecto” (Moratti), en jerga parlamentaria conocida como discusión en aula, ha sido notablemente modificada por los reglamentos del 71, con la introducción de procedimientos aptos para abreviar, y al mismo tiempo para calificar en los aspectos políticos más relevantes, la indiscriminada facultad de intervenciones precedentemente reconocidas a todos los miembros de la asamblea. La antigua disciplina preveía tres momentos cronológica y conceptualmente distintos de la discusión en aula:

- a) La “discusión general”, que debía preceder por norma de reglamento a cualquier otro aspecto del examen en asamblea, en la que cada parlamentario tenía facultad para intervenir –con el respeto del orden del día y de la disciplina de las sesiones– sobre todas las partes del texto legislativo. (El gobierno proponente o diez miembros –aunque en el Senado no existía alguna disciplina particular para la petición, pudiendo la discusión general “estar subdividida por partes o por títulos cuando el Senado así delibere por levantamiento y sentada”– podían pedir a la asamblea, a la que competía la decisión, que el examen tuviese lugar para cada parte o cada título: tales disposiciones, por otra parte, habían caído fuera de la costumbre);
- b) los “órdenes del día” concernientes al contenido de la ley, “que determinen o modifiquen el concepto o sirvan de instrucción a las comisiones”,<sup>114</sup> por votar al término de la discusión general;
- c) la “discusión de los artículos”, a la que le era dado llegar “cuando la Cámara le apruebe”, fase a la que se pasaba por costumbre, cuando no hubiese oposición, sin votación, que implicaba la discusión separada y la relativa votación de cada artículo del proyecto de ley, con posibilidad de intervención para cada uno, con el fin de proponer enmiendas o artículos agregados.

El resultado de los esfuerzos innovadores sobre la reforma del derecho parlamentario positivo ha sido diferente para las dos cámaras. Es cierto que sólo par-

<sup>114</sup>La norma sobre la instrucción a las comisiones, a la que se refiere el artículo 81 del Reglamento de la Cámara, viejo texto, ofrece buenos argumentos para quien ha hablado de las “estratificaciones geológicas” de los reglamentos parlamentarios; el concepto de base de las “instrucciones”, nacido con el sistema de las tres lecturas ha quedado con escasa justificación también en aquél de las oficinas, estaba en manifiesto contraste con el sistema de las comisiones permanentes, a las que la constitución impone hacer confiar el examen antes de cualquier deliberación de la asamblea, y que cualquier manera no reciben instrucción alguna del aula sobre el acto del diferimiento.

cialmente han sido realizados los elogiados propósitos de eliminar la discusión general –repetitiva, bajo el perfil político, de las posiciones que cada grupo ha expresado en sede de comisión a través de los propios representantes, y caracterizante, bajo el perfil procedimental, la concepción atomista del Parlamento uninominalista, en el que cada miembro de la asamblea tiene título para intervenir, en cuanto que es portador de instancias no reconducibles a un partido político. Efectos parcialmente positivos obtiene, sin embargo, al respecto la organización racionalizada e institucionalizada de los trabajos, aun siendo diferentes en cada rama del Parlamento los sistemas adoptados para lograr tales efectos. La “discusión general” y las “discusiones de los artículos”, quedan en las dos asambleas, tal como estaban en el viejo reglamento, como elementos constitutivos del examen en aula; pero, para los fines de la agilización de la primera fase –objetivamente poco justificada, después del debate correspondiente acontecido en la comisión referente y muy escaso valor político, especialmente cuando un proyecto llega a una cámara después de haber sido aprobado en la otra– son introducidos apercebimientos particulares.

En el Senado, la discusión general conserva la antigua disciplina, con facultad de intervención para cada senador, sólo en el caso en el que no se logre el acuerdo unánime de la conferencia de los presidentes sobre el calendario de los trabajos y la consecuente organización del debate. En cambio, cuando tal acuerdo ha sido alcanzado la disciplina de las intervenciones, como se recordará, se hace en función de los tiempos acordados: la programación de los trabajos definida por el calendario implica la predeterminación del inicio y de la discusión del debate, sea que prevea la posible contingencia de los tiempos asignados a cada grupo, ya sea que la contingencia al no ser fijada, la haga directamente el presidente con base en la norma del reglamento, para armonizar los varios tiempos con los términos del calendario.

En la Cámara de Diputados, en donde la denominación de la discusión general ha sido significativamente cambiada en “discusión sobre las líneas generales”, el viejo texto reglamentario de 1971 ha sido modificado varias veces, sustituyendo radicalmente a la filosofía en la que estaba inspirado: aquélla de dejar espacios relevantes para un posible obstruccionismo de las oposiciones (ganador por norma, si es ejercitado por grupos de notable consistencia numérica), entendido como instrumento fundamental para obligar al gobierno y a la mayoría parlamentaria a dar soluciones de compromiso, al menos en orden a las más relevantes decisiones de política legislativa.

Hoy, la discusión sobre las líneas generales de un proyecto de ley se desarrolla con la intervención de los relatores de mayoría y de oposición, de un representante para cada grupo parlamentario y del gobierno. También pueden intervenir los diputados que quieran exponer posiciones contrarias respecto a las del propio grupo. En efecto, la norma, ya presente en el texto original de 1971, tuvo una va-

lidez de naturaleza obstruccionista y una relativa facultad, siendo usada alguna vez no tanto para expresar una verdadera y propia disidencia política, sino para aumentar, con astucia, las posibilidades de intervención y los tiempos de discusión de los diputados para impedir la decisión de la mayoría. Hoy el primer párrafo del artículo 83 del Reglamento de la Cámara prevé que el presidente de la asamblea concede la palabra a los diputados disidentes, pero, al mismo tiempo, “establece las modalidades y los límites de tiempo”, con el fin de obviar a los inconvenientes manifestados en el pasado. Se considera (Tanda) que el presidente de la Asamblea podría llegar al punto de no conceder la palabra al diputado “disidente”. Su derecho de intervención en la discusión, en efecto, está fundado sobre la exigencia de que la decisión final la asuma la Cámara después de haber escuchado todas la opiniones presentes. En cambio, si tal intervención ha concluido no con el enriquecimiento del debate, sino con maniobras dilatorias y desgastantes, ello disminuye el supuesto por el que el derecho le ha sido reconocido y, con eso, el derecho mismo. Obviamente le corresponde al presidente tomar la decisión una vez evaluadas las circunstancias del caso y, en particular, apreciada la situación política general y las características de las intervenciones de disidencia ya expresadas.

La segunda y última modalidad de organización de la discusión sobre un proyecto de ley, es la llamada “ampliada”, que permite la intervención de todos los diputados que lo pidan. Sin embargo, en este último caso, de acuerdo con el artículo 44 del Reglamento de la Cámara, puede pedirse el cierre del debate. La petición de ampliación de la discusión debe ser anticipada por veinte diputados o por uno o más presidentes de grupo, que separada o conjuntamente resulten de igual consistencia numérica; por otra parte su utilización con fines obstruccionistas ha sido paralizada con una reforma reglamentaria reciente (enero de 1990) que ha introducido la contingencia de los tiempos de la discusión con el fin de imponer el respeto de los vencimientos establecido por el calendario.

SE COLOCA entre la discusión general y la discusión de los artículos el momento –procedimentalmente vago y conceptualmente ambiguo, como siempre ha estado en el derecho parlamentario italiano y en el francés– del tratamiento de los “órdenes del día”. Tradicionalmente, cada parlamentario tenía la facultad para presentar órdenes del día a propósito del contenido del proyecto de ley, para modificar o determinar el concepto, ya sea antes o durante la discusión general. Los órdenes del día, manifestaciones de voluntad de la asamblea, por su naturaleza jurídica, por su disciplina procedimental y por sus efectos hacia el gobierno, constituyen en verdad uno de los argumentos más delicados y, al mismo tiempo, más inciertos de nuestro derecho parlamentario, tal como surge del estudio de autores que rara-

mente se han ocupado de ello (Longi y Stramacchi). En otro capítulo, se tratará de su incidencia sobre la función del rumbo político del gobierno y sobre sus potestades de orden administrativo, cuando no existía la “resolución instrumento autónomo de directiva política parlamentaria. Relativos a la función legislativa,<sup>115</sup> los órdenes del día son motivados por norma y se clasifican, por costumbre, en enmendadora (modificación del diseño de ley), rechazadora (que sustancialmente lo rechazan), y de aprobación genérica. En la votación de los órdenes del día, rige el principio de dar la prioridad al texto que más se aleja del proyecto de ley en examen, en el intento razonable de despejar antes el campo de impedimentos sustanciales, o bien, de arrinconar sin más al proyecto, sin entrar luego en una discusión inútil. Responde a este último intento el llamado “orden del día puro y simple” –que es el único orden del día no motivado que tiene una sustancia análoga a la prejudicial y es votado, con preferencia sobre cualquier otro orden del día, antes que se inicie el examen de los artículos– con el que la asamblea delibera precisamente de “pasar al orden del día”, es decir, de no tomar en examen los artículos del proyecto de ley y de proceder, sin más, al tratamiento de la otra materia propuesta para examen de la asamblea, según la agenda de los trabajos. Tal principio constituye tanto un respeto a la realización de los trabajos parlamentarios (sería antieconómico proceder en el *iter* sin verificar antes si la mayoría quiere arrinconar el texto), un medio que puede traducirse en victoria política de la oposición, ya que primero se somete a votación, justamente, el orden del día que más se aleja, por costumbre, de las fuerzas gubernativas.<sup>116</sup> Sin embargo, el gobierno, como se verá a su debido tiempo, tenía facultad para seleccionar el orden del día sobre el cual proponer, si era el caso, la cuestión de la confianza: eso que hacía que en tal contingencia la asamblea fuese obligada a pronunciarse prejudicialmente sobre el texto deseado por el gobierno, que lo usaba para reclamar de la propia mayoría sus responsabilidades. Sin embargo, tal praxis ha sido modificada, al menos en la Cámara, por la nueva disciplina de la cuestión de confianza, *ex* artículo 116 del Reglamento de la Cámara (*infra*, pp. 442 y ss.), lo que permite al gobierno recurrir al instrumento fiduciario “sobre el mantenimiento” de un orden del día, aun de un orden del día para no pasar a debatir los artículos, pero, no directamente

<sup>115</sup>La presentación de los órdenes del día está permitida, además del procedimiento legislativo, también frente a una moción. Sin embargo, en tal caso, la votación de la moción tiene la precedencia sobre la de los órdenes del día que la contienen. Se debe destacar, luego, que el orden del día, además de tener una eficacia externa (es decir, frente al gobierno) puede asumir, también, una interna, en el ámbito del procedimiento legislativo referente. El artículo 36, segundo párrafo, del Reglamento del Senado y, el artículo 96, tercer párrafo, del Reglamento de la Cámara, en efecto, establecen que la asamblea puede aprobar frente a la comisión en sede relatora, órdenes del día que expresen criterios y principios directivos para la formulación del texto de los artículos.

<sup>116</sup>Sin embargo, debe decirse que la prioridad del “orden del día puro y simple” –no estatuida por acaso en el reglamento surgido de la reforma moderadamente antiobstruccionista de 1900 –permite también una justa y razonable utilización contra el obstruccionismo, permitiendo inmediatamente a una mayoría compacta, rechazar *in limine* el más vigoroso ataque del adversario.

sobre su rechazo. Sin embargo, mientras que para obtener que no pase un artículo, una enmienda, o un orden del día de instrucción al gobierno, se podrá depositar la confianza sobre la aceptación de una enmienda, que los suprima, aunque no parece que eso sea posible sobre un orden del día para no pasar a los artículos, que de por sí no es susceptible de ser enmendado.

La opinión del relator y la del gobierno sobre los órdenes del día, propuestos y desarrollados, de no pasar a los artículos, se expresa en sus intervenciones al término de la discusión general, que es la fase, en la que, por norma, los órdenes del día eran tratados tradicionalmente; sobre la votación, que como se ha visto, ésta se realiza inmediatamente después, y los presentadores, por otra parte, pueden no asistir, dando en la práctica lugar al retiro del orden del día. Se recuerda la no proponibilidad de textos extraños al objeto de la discusión o expresados en términos inconvenientes, así como la inadmisibilidad de aquéllos contrarios a deliberaciones ya adoptadas durante la discusión por la asamblea sobre el argumento. La más importante improponibilidad que puede hacer valer el presidente debería ser aquella de los órdenes del día que impliquen indebidamente la confianza o la desconfianza, que en el pasado en cambio eran admitidos.

Es importante la diferencia existente ahora, en materia de órdenes del día, después de la reforma de los reglamentos, entre Cámara y Senado. Pero, conviene mencionar antes para una mejor comprensión del instituto, su accidentada historia parlamentaria. Haciendo a un lado aquí la génesis del derecho parlamentario francés —el anglosajón lo ignora tanto en la Cámara de los Comunes como en el Congreso estadounidense, empleándose en su lugar instrumentos de naturaleza diferente y sólo aproximadamente semejante, con las enriquecedoras *motions* y *resolutions*—, en donde hizo su aparición en las asambleas orleanistas, antes como tímida manifestación de un deseo, y por lo tanto, con el *ordre du jour motivé*, como inicio de la directiva política parlamentaria, es conveniente recordar, para la historia parlamentaria italiana, su empleo en la Cámara subalpina desde los comienzos de la edad estatutaria, como instrumento “neutro” y sin embargo anfibológico, de indefinida e ilimitada validez tanto para efectos internos como externos en la asamblea, hasta emerger en el posresurgimiento, con naturaleza de documento de confianza. El orden del día deriva de la antigua “moción en argumento” —instrumento que posiblemente es todavía más vago, que se oye bien, pero es una traducción incorrecta del derecho parlamentario inglés, con el que se daba reapertura sin límites de la discusión, en réplica a los relatores y al gobierno— que las importantes reformas Bongui eliminaron, con los textos coordinados en 1888 y 1891, intentando con fortuna incierta separar del conjunto de los fines para los que eran utilizadas las mociones autónomas, financieras para el control, de los órdenes del día concernientes al contenido de la ley y reservados únicamente al pro-

cedimiento legislativo. Como se verá, casi un siglo después la Cámara de Diputados lo ha intentado elogiablemente afianzar, modernizando con nuevos criterios esta distinción, pero dando lugar a difíciles problemas de interpretación, por lo que todavía parece validísima y actual la advertencia del viejo Galeotti: “será necesario cuidarse bien de dar el pasaporte de órdenes del día a verdaderas y propias mociones”.

En el tema de los órdenes del día en el derecho parlamentario vigente, en el Senado el reglamento conserva sustancialmente la antigua disciplina, colocando en diferentes momentos los tres tiempos conceptual y cronológicamente distintos, que se refieren al instituto, pero, comprendidos en la fase de la discusión general. Es decir, la presentación (antes del inicio o también durante la discusión general, siendo razonable esperar que los órdenes del día pueden brotar de los orientamientos surgidos durante el curso de ella), la discusión como la denomina el reglamento, pero que es más exacto definirla como desarrollo y tratamiento, en cuanto no se tiene sobre el orden del día una verdadera discusión, sino un debate limitado a los proponentes, al relator de la comisión y al gobierno (durante la discusión general o al final de ésta, después de las intervenciones de rito del relator y del gobierno); en fin, la votación por hacerse inmediatamente antes de la discusión y votación de los artículos). En la Cámara de Diputados, por el contrario, el reglamento ha eliminado los órdenes del día de la discusión general, en donde eran motivo de exasperadas peroratas capaces de ocupar más tiempo que la discusión general propiamente dicha, con la drástica solución de su transferencia en bloque (con la excepción, se entiende, para el orden del día de no pasar a los artículos) a la fase de la discusión de los artículos, con votación inmediatamente precedente a la conclusión de ese subprocedimiento. En efecto, el artículo 88 del Reglamento de la Cámara, dispone en el texto resultante de una efectuada en 1986: “En el curso de la discusión de los artículos, cada diputado puede presentar no más de un orden del día que contenga una instrucción al gobierno, en relación a la ley<sup>117</sup> en examen. Los órdenes del día pueden ser ilustrados por no más de cinco minutos cada uno, y se someten a votación, después de la aprobación del último artículo, pero antes de la votación final.”

<sup>117</sup>El comentario (oficial) que de tal norma (en la redacción original de 1971) da *El nuevo reglamento de la cámara de los diputados ilustrado con los trabajos preparatorios*, editado bajo el cuidado de ese secretariado, observa que “impropiamente en el texto del artículo –primer párrafo– se habla de ley en lugar de proyecto de ley” (p. 780). Tal impropiedad, sin embargo, queda completamente por demostrar. En efecto, es verdad que la norma correspondiente del precedente reglamento, artículo 81 del Reglamento de la Cámara, viejo texto, preveía que “pueden ser presentados órdenes del día que conciernen al contenido de la ley, que determinen y modifique el concepto y que sirvan de instrucciones a las comisiones”, así que, razonablemente, la ley debería ser entendida entonces, seguramente, al menos relativamente a las instrucciones para las comisiones (aparte la muy conocida incongruencia, desde hace tiempo destacada generalmente, de ese residuo del sistema de las tres lecturas, en el contexto del procedimiento de formación de ley, al que la constitución prioritariamente asigna el examen obligatorio por parte de las comisiones, que, por lo tanto, están obviamente imposibilitadas tanto en el plano jurídico como en el empírico-temporal, para recibir de quien sea, alguna instrucción). No lo es menos, el gran cambio no simplemente de procedimiento sino, también, político constitucional, caracterizado por la sustitución



La diversidad para el instituto en examen, en las dos ramas del Parlamento, en el tratamiento jurídico, procedimental y sustancial es respetable. Aunque el mismo Reglamento del Senado prevé para el presidente la facultad de disponer que el orden del día “concerniente a disposiciones específicas contenidas en un artículo del diseño de ley sea votado antes de la votación del artículo mismo” (y, entonces, desincorporadas de la discusión general y transferidas a la de los artículos) y es válida siempre, en el Senado, la posibilidad de transformar una enmienda, previo retiro, en el orden del día referido a un artículo específico, queda que la reforma reglamentaria influye en esta delicada materia aumentando, más que colmar, las distancias de derecho parlamentario procedimental y sustancial entre las dos cámaras.

Bajo el perfil procedimental, no sería posible negar a la nueva disciplina de la Cámara de Diputados mayor racionalidad que la del Senado de la República. En un ordenado proceso formativo de la ley, en el *drafting* ya han participado, informal pero eficazmente, varias organizaciones de la sociedad civil en su multiforme

---

en el orden del día como (inaplicable) directiva para las comisiones con el orden del día como “instrucción al gobierno”, es decir, como directiva parlamentaria dirigida al Ejecutivo, tiene un significado lógico y constitucional únicamente si el objeto es la ley, no el proyecto de ley. ¿Cuál podría ser, igualmente, el significado de instrucción al gobierno en orden a un proyecto de ley, cuando los órdenes del día-instrucciones “deben referirse a los artículos ya aprobados o a la ley en su conjunto y son puestos a votación después de la aprobación del último artículo, pero antes de la votación final” (artículo 88 de Reglamento de la Cámara)? Evidentemente la *ratio* de la norma no puede ser en el sentido de un instrumento idóneo para inducir al gobierno a enmendar ésta o aquella disposición proyectada, ya que es neta la referencia “a los artículos ya aprobados” o bien “a la ley en su conjunto”: la *ratio* se debe entender, rectamente, en el sentido de que se trata de directivas al gobierno no ya para la formación, sino “para la explicación de ley o de cada una de sus disposiciones”, como se expresa claramente, en una especie de interpretación auténtica, la misma nota de los relatores en el texto original del proyecto de reglamento (p. 779, *op. cit.*). Eso está perfectamente de acuerdo, por otra parte, aun queriendo considerar únicamente los argumentos del texto, con la disposición contenida en el tercer párrafo del artículo 143 del Reglamento de la Cámara, que estatuye que las comisiones “también pueden pedir a los representantes del gobierno, informar, aun por escrito, *en mérito a la ejecución de leyes y a la aplicación dada* a mociones, a resoluciones y *órdenes del día aprobados por la cámara* o aceptados por el gobierno”, así como con la facultad de poner la confianza sobre aceptación de un orden del día, aunque fuere para obstruir el paso de otro.

La correcta distinción entre “ejecución” de leyes y “aplicación” de directivas (cuando se permita el reenvío a *La directiva parlamentaria* de la asamblea) aferra, egregiamente, el diferente fundamento de preceptividad para las deliberaciones parlamentarias legislativas y las deliberaciones parlamentarias no legislativas apoyadas sobre la relación de confianza, pero para la finalidad del planteamiento del Parlamento hecho así, también ellas diversifican el control-inspección sobre la ejecución que la administración pública da a las leyes, por el control-dirección del Parlamento sobre el respeto tenido por el gobierno sobre la moderación en los órdenes del día motivados, relativos a la interpretación aplicativa de la ley (otros órdenes del día, no conoce hoy, como se sabe, el derecho parlamentario positivo). Este nuevo dato normativo de un reglamento parlamentario, hasta ahora escapado a la doctrina, no menos que a las fuerzas políticas operantes en la Cámara, va mucho más allá del examen de inspección de control sobre la administración pública (en donde la ley es el parámetro de la verificación) aún ampliado en una versión italiana del *legislative oversight* y tiene toda la intención de proponerse —si no se quiere abandonar a las muy fáciles y desviadoras evocaciones del régimen asambleísta y tanto como para quedar, en cambio, en los ejemplos estadounidenses— como una confusa y peligrosa versión de la ya, en origen, confusa y peligrosa *come into agreement legislation* con el que fue indulgente, recientemente el Congreso de Estados Unidos. A nadie escapa el grueso problema —que no importa al presente tratado— que una tal novedad produzca en el tema de interpretación y aplicación de la ley, por parte de la magistratura.

representación pluralista, los órdenes del día tienen ya un sentido sólo si se refieren puntualmente a disposiciones precisas, es decir, a artículos por aclarar o interpretar después de que las directrices de todo el texto hayan sido debatidas en la discusión general, sucesiva, como todos saben, al examen preliminar, pero analítico de comisión: en extremo no parece exagerado que los órdenes del día, desarrollados y votados en la discusión general, contrasten con la lógica constitucional que preside al procedimiento legislativo, con posibilidad de hacer vano *ab novo* el trabajo desarrollado en sede referente. Tal visión de las cosas, recogida por el Reglamento de la Cámara, no permanece ignorada durante la elaboración del Reglamento del Senado y queda huella en el informe del multicitado proyecto. Sin embargo, ella ha sido desatendida, u omitida, observando que la propuesta de colocar la votación de los órdenes del día al término de aquélla sobre los artículos, aun “motivada por la lógica exigencia de conformar los órdenes del día al texto normativo aprobado”, hubiera postulado que en la misma sede, como en la Cámara, se localizaran, también, la presentación y el desarrollo: “pero haciéndolo así, se hubiere irremediamente prejuzgado la programación de los tiempos del debate” (p. 36 del informe). Con eso, una exigencia “empresarial” prevalece sobre una exigencia de racionalidad funcional, callando que la primera también pudiera encontrar satisfacción sin sacrificar a la segunda, mediante el premio, a cada grupo parlamentario, en sede de conferencia de los presidentes, de un tiempo *standard* para los órdenes del día en el marco de la organización de la discusión de los artículos. Así que, hoy, todavía puede encontrar justificación la queja de uno de los más grandes tratadistas italianos de procedimiento parlamentario, según el cual “no deben maravillar las incertidumbres que se manifiestan alrededor de las normas relativas a los órdenes del día, cuando se considere que las disposiciones del reglamento no se adaptan para nada a este instrumento procedimental” (Galeotti, 1902).

Bajo el perfil sustancial, mientras que el Reglamento del Senado se abstiene de definir al instrumento en cuestión (limitándose a declarar que “en el examen de un proyecto de ley pueden ser presentados órdenes del día concernientes al contenido del proyecto de ley mismo”) (artículo 95 del Reglamento del Senado) diversamente del correcto criterio definitorio usado para la interrogación, la interpelación, la moción y la resolución, en cambio, el Reglamento de la Cámara define y tipifica al instituto. Pero dándole naturaleza y efectos jurídicos nuevos, tal vez de no agradable encuadramiento, en sus últimas implicaciones, en nuestro sistema constitucional, según la lógica de un régimen parlamentario (como se refiere en el número 23 de la p. 305) y tales como reabrir el gran debate doctrinal iniciado en 1897 por Cammeo, precisamente al margen de un orden del día y a las consecuencias jurisdiccionales.

La ilustración de la fase general de la discusión de los proyectos de ley va completada con la de su aspecto particular, nuevo en parte. Ya que, como es conocido, el artículo 99 constitucional define al Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo como “órgano de consulta de la cámara”, al igual que del gobierno, agrega que, iniciativa legislativa aparte, ése “puede contribuir a la elaboración de la legislación económica y social”, el Reglamento del Senado prevé ahora que, en aquella materia legislativa, antes del cierre de la discusión general cada senador pueda proponer la petición –de poner los votos después de una intervención de cada grupo parlamentario, como para la suspensiva– de tener la opinión del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo; su opinión se adjuntará al proyecto de ley. La misma disciplina, aun colocada en capítulo diferente, vale para las relaciones de la Cámara de Diputados con el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo, tanto para las comisiones como para la asamblea. A este propósito, puede ser lícito observar –independientemente de la muy escasa incidencia que en la efectividad del nuestro, así como en otros ordenamientos constitucionales, tienen los consejos de la economía y del trabajo– que el parecer eventual del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo puede ser, sin lugar a dudas, útil durante el curso del examen en comisión referente, por la misma naturaleza que le es propia, pero que ello parece procesal y conceptualmente poco pertinente para el trabajo de asamblea, en donde el proyecto de ley debería alcanzar, ya completado con toda la documentación técnica sectorial, para ser enfrentado bajo el aspecto político general y en cuanto al lado técnico para la materia económico-social, en su congruencia en orden a la programación nacional. Del resto, la misma terminología usada por el constituyente para prever la contribución del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo “en la elaboración de la legislación económica y social”, parecería referirse más bien al momento instructorio de la comisión que aquél variadamente deliberativo de la asamblea.

*La discusión de los artículos (y de las enmiendas),  
la coordinación y la votación final*

EN LA DISCIPLINA de la fase dedicada al examen de los artículos, los reglamentos vigentes realizan una notable economía racionalizada y una apreciable agilidad en de los trabajos. El fin de esta fase, conocida como “examen particular”, consiste en la posible integración de artículos agregados y de enmiendas. De estas últimas falta una definición reglamentaria; sin embargo, éstas siempre han sido entendidas y practicadas como instrumentos de contenido normativo que tienen como fin agregar, modificar o suprimir, en un proyecto de ley, palabras, frases o enteras disposiciones, o bien, el de modificar el ordenamiento y la distribución de

los artículos (Mohroff). Debe distinguirse el “derecho de proposición” de la enmienda, que al igual que la iniciativa legislativa es de expectativa de cada miembro de la asamblea “y del gobierno por el ‘derecho-popular’” en sentido propio, es decir, en el sentido de la deliberación del texto enmendador, que es conferido en exclusiva a la potestad (legislativa) de la asamblea como cuerpo.

En el Senado, el presupuesto lógico y de experiencia que tiene la discusión sobre los artículos, como tal, es significado y razón de ser si y en cuanto son propuestas las enmiendas (por cada uno de los senadores, por la comisión o por el gobierno), con ellos se ha llegado a consagrar el principio de la unicidad de la discusión de los artículos y de las relativas enmiendas, estableciendo expresamente que el debate sobre cada artículo pueda tener lugar sólo cuando se le hayan propuesto enmiendas. De lo que deriva que en esta fase —que llega a ser en concreto la discusión de las enmiendas— el presidente concede la facultad de hablar sobre el artículo mientras subsistan una o más enmiendas correlativas a ello. No es la máxima más permitida, salvo diferentes apreciaciones del presidente, sino a la comisión y al gobierno la presentación de enmiendas durante el curso de la sesión (el término vence una hora antes de su apertura) durante la cual se deja a salvo únicamente la propuesta de subenmiendas o enmiendas a enmiendas. Por otra parte, serían considerados inadmisibles, a juicio del presidente, aquellos textos “carentes de contenido modificativo real” que parecerían consecuentes no a finalidades realmente enmendadoras sino desgastadoras, es decir, meramente obstruccionistas, mientras que aquéllos dirigidos a introducir correcciones de forma son reenviables a la sede de la coordinación. Por lo demás, las enmiendas que impliquen aumentos en los gastos o disminución de entradas, requieren obligatoriamente el parecer sobre las consecuencias financieras de la comisión de balance y programación (que también puede ser expresado verbalmente, durante el curso de la sesión, por el presidente de la comisión o de algún delegado suyo), que inmediatamente es transmitido; es facultad de la comisión competente en el mérito, y del gobierno, exigir que sea reenviada a la sesión siguiente la discusión de las enmiendas presentadas en el curso de una sesión, mientras que el presidente del Senado también puede disponer la relegación y el reenvío a la comisión competente de algunos artículos y enmiendas, fijando la fecha para que vuelvan a ser considerados en asamblea.<sup>118</sup>

<sup>118</sup>La disposición, en el informe al proyecto de reglamento se refiere a “cuando la discusión se haga confusa o muy apresurada”; es una consecuencia del acuerdo forzado de la comisión-aula y, en general, del reforzamiento del rol instructor del colegio menor, todas las veces que se manifieste la necesidad. Muy oportuna como instrumento de un procedimiento, ella puede revestir, también, una función y un significado desde el punto de vista político, pudiendo recurrir —así sucedió, por ejemplo, en mayo de 1973, durante el caótico acontecimiento de la aprobación del estado jurídico de los normalistas— como una estrategia válida cuando sea manifiesta la derrota del gobierno sobre un propio proyecto de ley, cuando se prefiera soslayar de tal modo el retiro sustancial para una nueva elaboración acordada con la oposición.

Ahora está permitida por el reglamento, aun en esta fase del procedimiento, la petición de cierre anticipado, al considerarse racionalmente que si el instituto siempre ha sido aceptado en sede de discusión general, en donde el debate necesita de por sí una cierta amplitud, con mayor razón ése se legitima si está referido a la discusión, limitada por su naturaleza, sobre un artículo en singular (y relativas enmiendas). Cuando son “susceptibles de ser diferenciados de los otros por su autónoma relevancia normativa”,<sup>119</sup> uno o más artículos, o disposiciones contenidas en ellos, cada senador puede pedir que ellos sean sometidos al “ajuste”.

Cerrada la discusión sobre cada artículo (*rectius*, sobre las enmiendas de cada artículo) se procede a la votación: antes de las enmiendas —comenzando por los textos de naturaleza supresora, para pasar a aquellos modificadores y, al final a los agregadores—, después, al artículo a las que se refieren, excepto cuando haya sido presentada una sola enmienda supresora de un artículo entero en cuyo caso se somete a votación el mantenimiento del texto original. Las enmiendas a una enmienda se votan antes de la misma, pero es facultad del presidente modificar el orden de las votaciones cuando lo considere oportuno a los fines de la claridad de la votación misma.

En la Cámara de Diputados, la fase relativa a la discusión de los artículos de un proyecto de ley, disciplinada por el artículo 85 del Reglamento, ha sido profundamente modificada. Con la base en el texto de 1971, este procedimiento se distinguía en dos subfases, consistentes, respectivamente, en la discusión del artículo y en la ilustración y discusión de las enmiendas, subenmiendas y artículos agregados. Sin embargo, en la praxis, la distinción entre la discusión sobre líneas generales, sobre el artículo y sobre las enmiendas nunca ha quedado en claro. Por otra parte, el tercer párrafo del artículo 85, al crear la prohibición para intervenir más de una vez en una misma discusión, excepto para reclamos al reglamento, cuestiones incidentales, etcétera (artículo 43 del Reglamento de la Cámara), establecía que cada diputado podía tomar la palabra “una sola vez, sobre las enmiendas, salvo que en el curso de la discusión se hayan presentado enmiendas a sus enmiendas”. Pero, por una praxis cuyos orígenes se vinculan a un tiempo muy anterior a la entrada en vigencia del Reglamento de 1971, ha sido permitido a los diputados

<sup>119</sup>El ajuste, demasiado conocido en la praxis parlamentaria italiana como remedio soberano para implantar mínimos contenidos normativos, llamados púdicamente urgentes, en prenda de cosmogónica normación de reforma, definidas, por otra parte, como generalmente urgentísimas pero por costumbres traspasadas entre las legislaturas como lejanos y luminosos cometas, es el instituto *ad hoc* cuando se ha llegado al punto de poder reenviar todavía todo, excepto la satisfacción de los intereses materiales de los que se hacen partidores efectivos, dentro y fuera de las asambleas, los sindicatos; estudios de análisis sociológico del trabajo parlamentario serían muy ventajosas para verificar si, en tal actividad, de *lobbying*, prevalecen cualitativa y cuantitativamente los sindicatos de los trabajadores o aquéllos —los institucionales y, aún más, los ocultos— de los empresarios. El ajuste, en cualquier significado, queda de cualquier modo como el instrumento procesal mejor votado para ilustrar como fondo común, el fresco multiforme de mal gobierno legislativo.

intervenir para ilustrar las enmiendas, tantas veces cuantas sean las enmiendas de cada uno de los presentes. En fin, mientras que en la fase de la discusión sobre líneas generales podía intervenir un solo diputado por grupo parlamentario (excepto que fuese pedida la ampliación de la discusión), cada diputado podía intervenir por un tiempo no superior de veinte minutos (hasta sin límite alguno, si por un presidente de grupo hubiese sido pedida la derogación por los propios inscritos, según los significados del sexto párrafo del artículo 39, ahora abrogado) en cada una de las dos fases constituyentes de la discusión del artículo, y hasta más veces cuando hubiese presentado más enmiendas.

Los devastadores efectos obstruccionistas derivados de este complejo de normas son evidentes, y en el momento que, de potenciales —es decir, dirigidos a disuadir sin previo acuerdo con la mayor fuerza de la oposición— llegaron a ser reales por la utilización que hicieron las fuerzas políticas de la marginal consistencia parlamentaria; pero todavía al grado de bloquear por largos periodos la actividad normal del Parlamento, la disciplina parlamentaria no podía ser modificada. Eso sucede con dos sucesivas intervenciones reformadoras efectuadas en 1981 y en 1986.

El artículo 85 del Reglamento de la Cámara, en el texto vigente, recalca en el primer párrafo la solución ya hecha y experimentada positivamente en el Senado, agrupando en una sola discusión las dos fases distintas de la discusión del artículo y de aquélla del conjunto de las enmiendas propuestas a ello. Cada diputado, aunque proponente de más enmiendas, puede por lo tanto, tomar la palabra una sola vez por un tiempo de no más de veinte minutos, interviniendo simultáneamente en la discusión del artículo, sobre las enmiendas propias y sobre las de otros sobre enmiendas y sobre artículos agregados. Sólo en dos ocasiones es posible superar el límite de tiempo antes indicado: cuando están en discusión proyectos de ley constitucional, de la delegación legislativa, en materia electoral y de autorización a la ratificación de los tratados internacionales, el término de veinte minutos se duplica; en cambio, es facultad del presidente de la Cámara aumentarlo hasta el doble ante uno o más artículos que compongan el proyecto de ley, cuando les reconozca relevancia particular. Ya que en la discusión sobre cada uno de los artículos pueden intervenir todos los diputados que lo pidan, la asamblea puede deliberar el cierre. Sin embargo, en tal caso, el cuarto párrafo del artículo 85 establece que pueden tomar la palabra, por no más de diez minutos cada uno, el primer firmante y otro proponente de enmiendas aún no ilustradas, siempre que no hayan intervenido en la discusión. Éstas intervenido se justifican con la exigencia que los textos señalan para someterlo a votación de la asamblea y que de cualquier manera deben ser ilustrados, para que la decisión sea tomada sólo después de que los diputados hayan tenido un conocimiento suficiente del problema.

Por otra parte, ha cambiado el término para la presentación de las enmiendas. Para asegurar una mejor organización del debate, ligada sobre todo a la programación de los trabajos y al respeto de los tiempos indicada en ella, todas las enmiendas deben ser presentadas al menos el día precedente a la sesión en la cual se inicie la discusión del artículo a que se refieren. Únicamente se concede a la comisión y al gobierno presentar enmiendas, subenmiendas y artículos agregados hasta que se inicie la votación del artículo a que se refieren. Al comité de los nueve —que, como se recordará, instituido en el seno de la comisión competente, presta asistencia con presencia institucionalizada durante el examen en asamblea, en todas sus fases— se confía la tarea de examinar las enmiendas presentadas directamente en aula (mientras que, por norma, deberían ser presentadas y desarrolladas durante el examen referente en comisión), siempre dejando a salvo, para el presidente, la posibilidad de convocarla en su *plenum*.<sup>120</sup>

Contra evidentes efectos obstruccionistas, se insertó luego en el artículo 85 del Reglamento de la Cámara un párrafo octavo, que establece que en el caso en el que se haya presentado en un mismo texto una pluralidad de enmiendas diferentes entre ellas, exclusivamente por variaciones graduales de cifras o datos o expresiones igualmente graduadas (cuando, por ejemplo, en relación con el monto de un gasto, se presente técnicamente una serie infinita de enmiendas con importas ligeramente diferentes entre unos y otros), el presidente de la asamblea debe someter a votación, ante todo, la enmienda que más se aleja del texto original, y luego un determinado número de enmiendas intermedias, declarando comprendidas las restantes. En cambio, es facultad del presidente modificar el orden de las votaciones (artículo 87 del Reglamento de la Cámara) cuando ello sea requerido por razones de economía (es decir, en la práctica, para fines antiobstruccionistas) o de claridad en las votaciones.

Sobre cada artículo, enmienda, subenmienda o artículo agregado, el Reglamento de la Cámara permite, en fin, una declaración de voto por no más de cinco minutos a cada diputado de cada grupo parlamentario, además de los diputados que

<sup>120</sup> Para evaluar plenamente la oportunidad de la norma que impone una evaluación instructoria de la enmienda presentada en cualquier momento, se considera que el instituto en examen —a diferencia de los órdenes del día, que no tienen naturaleza y efectos normativos, sino, que únicamente usufructúan la particular preceptiva que se les confiere por la colocación en el marco de la relación fiduciaria gobierno —Parlamento— tienen por propia esencia naturaleza y efectos normativos-legislativos, tratándose de un “fragmento” de norma legislativa que modifica la proyectada disposición normativa contenida en el artículo. Exactamente, el informe al proyecto de Reglamento de la Cámara, insiste en individualar el examen previo de la comisión como “jurídicamente obligatorio según el espíritu del artículo 72, primer párrafo de la Constitución, tratándose de expresiones, aun accesorias o integrativas, de la iniciativa legislativa”. El nuevo derecho parlamentario positivo y la interpretación dada por los relatores de la junta desatienden, entonces, la opinión doctrinal (S. Galeotti, Spagna, Muso) que en contraste con la prevaleciente doctrina (Mortati, Balladore-Pallieri) niega si se deba revisar la enmienda, como forma particular de ejercicio del derecho-poder de iniciativa legislativa; su titularidad, sin embargo, queda conferida sólo al gobierno y a los miembros del Parlamento, no siendo otros sujetos titulares de la iniciativa, participi- pes de la función legislativa procedimentalmente entendida.

expresen posiciones disidentes frente al grupo al que pertenecen (en este caso, con las modalidades y los límites de los tiempos establecidos por el presidente). Esta norma representa una derogación explícita, creada con fines antiobstruccionistas, según lo previsto en el primer párrafo del artículo 50 del Reglamento de la Cámara, el que, excepto en el caso en que la discusión esté limitada por expresa disposición del reglamento, establece, en cambio, en vía general, que inmediatamente antes de una votación tienen el derecho para hablar para y declaraciones de voto, por no más de diez minutos cada uno de los diputados que lo pidan.

En fin, se debe destacar que la revisión de las normas reglamentarias sobre la duración de las intervenciones y sobre la discusión de los proyectos de ley se vincula estrechamente con el nuevo procedimiento sobre la programación de los trabajos, que ahora asume un carácter vinculatorio, ya sea porque progresivamente han sido disciplinados rígidamente todos aquellos espacios al interior de los cuales podían antes generarse el obstruccionismo de las minorías; ya sea, por otra parte, porque los párrafos 6 y 7 del nuevo artículo 24 del Reglamento de la Cámara, armonizan los tiempos de las intervenciones con los términos del calendario (contingencia).

De la ilustración del tratamiento jurídico dado a las enmiendas en las dos cámaras, emerge, para ambas, la delicada cuestión relativa a la proponibilidad, pero, sobre todo, a la procedibilidad de enmiendas contrastantes con las normas constitucionales. Si la nueva disciplina reglamentaria —en cuanto a sujeción sustancial a los varios tipos y modos de examen, previstos en la constitución para el procedimiento legislativo— ha llegado correctamente a equiparar el régimen de las proyectadas disposiciones de enmienda con el régimen de las proyectadas disposiciones articuladas, se puede convenir que, en línea general, bajo perfil de la constitucionalidad, vale expresar para la proponibilidad y procedibilidad de las enmiendas el mismo criterio fundamental que para la proponibilidad y procedibilidad de toda la proyectada de protesta legislación *in itinere*. Es decir, vale el criterio que, ya sea para los vicios formales *o in procedendo*, ya sea para los vicios sustanciales o intrínsecos, el sistema de jurisdicción centralizada de constitucionalidad vigente en nuestro ordenamiento excluye la posibilidad de un órgano diverso, en este caso un órgano parlamentario, legitimado en vía definitiva para la función de revisión de la legitimidad constitucional (en sentido atécnico) de las leyes, aparte los casos de macroscópica violación, para los cuales, como se sabe, el deber de promulgación del jefe del Estado se ha interpretado en relación con el delito de atentado contra la Constitución, que a él se refiere.

Sin embargo, aparte de eso ello no libera a nadie de la obligación jurídica de fidelidad a la constitución y que la falta de una presunción absoluta de legitimidad de las leyes no puede ser indentificada o traducida en una ... debida presunción de ilegitimidad es claro que la obligación primaria de los reglamentos parlamentarios



—precisamente en cuanto fuentes normativas de nivel diferente, pero, no inferior, a la ley formal, y sin embargo, en el estado actual de la jurisprudencia constitucional, sustraídos al examen de legitimidad de la Corte— se avalen en la autonomía que les confiere la constitución, ante todo, para tener listos institutos, relaciones y procedimientos aptos para garantizar, en lo posible, un ejercicio constitucionalmente legítimo de la potestad legislativa de las cámaras. En la lógica del sistema, que se repite, excluye una jurisdicción difusa de constitucionalidad y deja a salvo el uso discrecional del poder político del Parlamento; ello puede implicar, únicamente, preparar a órganos diputados *incidenter tantum* para la emisión de opiniones de legitimidad constitucional: para la normatividad que tiene valor de Ley de expectativa para el Ejecutivo, ello acontece por obra de la abogacía del Estado y del consejo de Estado en sede consultiva; para aquella de expectativa del Legislativo, podrá darse, únicamente, por obra de órganos internos de las cámaras, como sucede, precisamente, mediante la función consultiva de las comisiones permanentes para los asuntos constitucionales.

Los casos más frecuentes en la práctica parlamentaria son, sin embargo, aquellos relativos al desconocimiento o a la sustancial inobservancia de los dispuestos por el artículo 81 constitucional, que, después de haber tratado sobre la aprobación de ley del balance, estatuye, taxativamente, que “toda otra ley que contenga nuevos o mayores gastos debe indicar los medios para enfrentarlos”. Tal indicación, en nuestro criterio, asume naturaleza de requisito. Lo que podría producir consecuencias notables. Ya se ha visto el mecanismo, con el cual, para ambos reglamentos, es obligatoria la carga del examen, por parte de la comisión de balance y programación para las enmiendas, que haga indicaciones sobre cobertura financiera, presentadas en cualquier momento. Con ello, la necesidad de la opinión obligatoria queda satisfecha. Sin embargo, la comisión al no encontrar la cobertura indicada en manera congruente, reenviará la discusión a la sesión sucesiva. *¿Quid juris* si la indicación no se aporta después en modo congruente? El presidente, además de hacer valer el impedimento contra la “reproposición” de enmiendas ya rechazadas, que se quieran hacer pasar con el ropaje de órdenes del día, tiene facultad para negar la aceptación y el desarrollo de enmiendas o artículos agregados sólo si están formulados con frases inconvenientes o si se refieren a argumentos extraños al objeto de la discusión; se acostumbra decir por eso, que queda excluido, y que entre sus poderes está el declarar la improponibilidad, o mejor, la improcedibilidad de enmiendas o artículos agregados que llegan al umbral de la discusión con apertura inadecuada. Queda todavía el problema de cómo garantizar la observancia del precepto constitucional y, sobre todo, a quien concretamente se le daba encargar, ya que el principio de la responsabilidad gubernativa que se pueda encontrar para la cobertura —principio incuestionable cuando se refiere a la iniciativa

ministerial de las leyes (y también de las enmiendas y de los artículos agregados), siendo incongruente que el proponente descargue su tarea en el Parlamento— no puede valer como sucede, en cambio, por constante aunque lamentable praxis, aun para las propuestas o las enmiendas y artículos agregados de iniciativa parlamentaria, pues, si no, cada uno de los parlamentarios (de la oposición, pero, con frecuencia, también de la mayoría) patrocinadores de intereses sectoriales tendrían un instrumento muy cómodo para desquiciar el balance del Estado. La norma constitucional, por la que cualquier otra ley que implique nuevos o mayores gastos debe indicar los medios para hacerles frente —ha sido justamente observado (por Falzone)— tiene por destinatario al Parlamento y no al gobierno, que puede colaborar para encontrar la cobertura, pero, no está obligado: es una máxima por suscribir completamente, con la condición de que no se trate de una iniciativa del gobierno, pues de otra manera el planteamiento sería cambiado.

Se considera, al respecto, que se debe rechazar como jurídicamente ilegítimo y políticamente peligroso el criterio, todavía imperante hoy, de proceder en el *iter* aun sin indicaciones de cobertura, confiando en que ésa se pueda encontrar de cualquier manera con variaciones en el balance (que es como decir, confiando en la “estrellota”, salvo el riesgo de encontrarse después, creyendo que se ha regularizado la cuestión, ante capítulos del balance ya vaciados en precedencia de cualquier posibilidad con base en una estratagema anterior de tal género: lo que históricamente ha sucedido en más de un caso). Por lo tanto, es común considerar que, ante opiniones de la comisión de finanzas y del tesoro que verifique inexistencia o insuficiencia de cobertura, el presidente podría responsablemente asumir la facultad de no seguir con el procedimiento, porque carece de un requisito por defecto que puede decidirse constitucionalmente obligatorio y por verificar, al menos en el umbral de la votación-deliberación. Eso, bien entendido, en la hipótesis de que el gobierno haya declarado no querer o no poder proveer él mismo a la cobertura.<sup>121</sup> La decisión sobre la improcedibilidad para la votación, es un criterio, tal vez, más bien conforme a nuestra tradición parlamentaria y en analogía con el artículo 89 del Reglamento de la Cámara sobre la facultad presidencial de rechazo a la puesta en votación, que podría también ser remitida a la asamblea si el proponente insiste, haciéndola decidir sin discusión, por levantamiento de mano.<sup>122</sup>

<sup>121</sup> Hipótesis que, para el artículo 116 del Reglamento de la Cámara, permitiría al gobierno la cuestión de la confianza ante el rechazo de la enmienda.

<sup>122</sup> Es obviamente superfluo señalar cómo la sugerencia proyectada en el texto haya sido rigurosamente desatendida en la efectividad de un sistema político caracterizado por la insuperable tendencia del gobierno, de los partidos de mayoría y de oposición, de las fuerzas sociales, a desquiciar el balance del Estado con retiros sistemáticos y continuos, y de los cuales el déficit público es prueba indiscutible. Un remedio parcial a la situación proyectada en el texto, se encuentra ahora en el artículo 102-*bis* del Reglamento del Senado, que establece que en el artículo 81 constitucional, de enmiendas, artículos o proyectos de ley, la deliberación tiene lugar mediante votación nominal o escrutinio simultáneo. Esta disposición confirma, por un lado, la naturaleza no vinculante del

PROSIGUIENDO CON el *iter* del proyecto de ley, se debe mencionar la “coordinación”, una fase eventual que se surge –y siempre surgirá– como anterior a la votación final. He aquí la secuencia procedimental. Antes de que el texto sea votado en su conjunto puede ser llamada la atención de la asamblea (en el Senado por cada uno de sus miembros, por el presidente o por el gobierno; en la Cámara, por el gobierno o por el comité de los nueve) sobre “correcciones de forma” que se consideren oportunas después de eventuales enmiendas a varios artículos, así como al Senado, únicamente exigencias de coordinación de las disposiciones ya votadas artículo por artículo. Sucesivamente, en la Cámara de Diputados las modificaciones consecuentes son propuestas a la deliberación de la asamblea –deliberación sobre “correcciones de forma”– que se debieron tomar antes, es necesario repetirlo, de la deliberación final del proyecto, pero la asamblea misma, si es oportuno, puede autorizar también al presidente para la “coordinación formal del texto aprobado”: la primera hipótesis disciplina en caso de errores materiales, contradicciones o formas variantes de lenguaje; la segunda, debería limitarse a la simple revisión de estilo, debiendo respetar la organicidad del texto, bajo el perfil de la (con frecuencia, desilusionante) claridad y tipicidad del lenguaje normativo. En el Senado, en donde el instituto se refiere también a las “disposiciones ya aprobadas que parecen estar en contraste entre ellas o inconciliables con el fin de la ley”, la asamblea delibera por levantamiento de mano, sin discusión, la petición eventual de reenviar la votación final en espera de que la comisión competente, encargada de elaborar las propuestas relativas, la haya presentado y que la asamblea misma –siempre con votación *ad hoc* anterior a la final– haya proveído aprobarlas.

De la nueva disciplina surge que, frente al mecanismo constitucional irrepreensible actualizado en el Senado, en cambio, en la Cámara de Diputados, el presidente, por expresa autorización-deliberación de asamblea, puede ser delegado a la coordinación formal –por praxis– avalado por el concurso del relator y del ministro competente después de la aprobación final del texto de la ley. Sobre la norma cameral quedan, por lo tanto, grandes dudas sobre la constitucionalidad expresada en el pasado sobre la praxis precedente, agravadas por su falta de fundamentación que, en nuestro procedimiento legislativo, puede encontrarse para la autorización (¿o delegación?) por la asamblea del ejercicio de tal facultad presidencial. Desde hace mucho tiempo, precisamente en la Cámara de Diputados había prevalecido el uso

---

parecer de la comisión de programación y balance, y por consecuencia, el poder de la asamblea para decidir en manera deforme aun sin alguna motivación; pero, por el otro, agrava aún más el procedimiento, porque el voto nominal a escrutinio simultáneo significa la verificación del número legal. Cuando éste falta, y sucede con frecuencia, la deliberación es reenviada hasta cuando haya un número de parlamentarios suficientemente amplio para garantizar, junto con la subsistencia del presupuesto de constitucionalidad, una evaluación amplia y ponderada de la decisión por tomar. Es fácil comprender, entonces, cómo el remedio, del que no hay huella en el Reglamento de la Cámara, aparezca del todo insuficiente respecto a la gravedad del problema.

de hacer lugar, de surgir la necesidad, a un tipo anómalo de “coordinación”, que nada tenía que hacer ante el que estaba previsto por el viejo reglamento antes de la votación final, con el fin de someter a la asamblea algunas modificaciones, precisamente coordinadoras, que se revelaron necesarias. El tipo anómalo, poco verazmente llamado en la jerga parlamentaria “coordinación formal”, había sido remitido tácitamente en el pasado a la discreción del presidente (de asamblea o de comisión deliberante) y, parece que en más de un caso, hasta al solo relator de compromiso con el ministro competente. La eventualidad de modificaciones sustanciales, dispuestas en violación de la constitución, sin deliberación de la Cámara, es evocada durante una controversia que después llegó a la Corte constitucional. Sobre la pregunta de que si falta de votación final a la acontecida “coordinación” pueda ser causa de ilegitimidad constitucional de la ley, la Corte decidió negativamente (en la sentencia número 9 de 1959: *cfr.*, al respecto, nuestras *Modificaciones tácitas*, pp. 111 y ss.) reclamándose a la praxis parlamentaria —que precisamente prescindía entonces como hoy, por norma expresa del reglamento, de una nueva votación final cuando después de la denominada aprobación definitiva de un proyecto de ley, es demandada a la presidencia la coordinación del texto— y afirmando que ésa “no puede considerarse, sin lugar a dudas, contraria a la constitución”, en cuanto responde a exigencias de funcionamiento de órganos colegiados, pero con la condición de que no produzca “modificaciones de sustancia”.

En verdad —ya se observaba en las lecciones de 1962 y de 1966— las exigencias de funcionamiento de los órganos colegiados de derecho público, parece que en lógica del régimen, deberían encontrar su mejor y oportuna sistematización en las normas reglamentarias, más que en una fase abrogativa de las mismas normas; y al menos sobre este punto de vista, nuestra crítica parece haber sido recibida en el último párrafo del actual artículo 90 del Reglamento de la Cámara. En efecto, ni el derecho parlamentario positivo italiano conocía o conoce una norma semejante a la contenida en el artículo 114 del *reichstag* de Weimar, sobre la derogación al reglamento en el único *nemine contradicente* (siempre que no se tratare, se note, de disposiciones contenidas en la constitución), o sea, referencias a la eficacia derogatoria de deliberaciones tomadas por mayoría calificada, a lo que se refiere el artículo 127 del reglamento del *bundestag* y a la regla XXVII de la Cámara de los representantes de Estados Unidos.

Ni siquiera, por otra parte, puede callarse —pero es un tema que merecería un profundo estudio— que la expresión “modificaciones de sustancia”, empleada en la sentencia, despierta perplejidad precisamente como garantía de la discrecionalidad (que aunque siempre está circunscrita al deber jurídico) conferida a los órganos parlamentarios. Fue tal el relieve, del que ya se hizo una sumaria anotación, que al día siguiente de la publicación de la sentencia (*cfr. Rassegna Parlamentaria*,

1959, núm. 4, p. 140) otros hicieron un examen más profundo observando que el pronunciamiento de la Corte sobre el punto “significa dejar el campo libre a un inadmisibles arbitrio interpretativo del órgano parlamentario y, ¿por qué no?, de la misma Corte, que se arroga una discrecionalidad de apreciación sobre el contenido de *mérito no constitucional* de las leyes que no parece entrar dentro de su competencia” (Barile).

Pero el problema central y, ahora, actual, es otro; es decir, establecer si es acto inherente al procedimiento de formación de la ley, la llamada coordinación –hoy previsto por el Reglamento de la Cámara previa autorización de la asamblea– cumplida, sin que sobre el texto se tenga sucesivamente una expresión formal de la voluntad de la Cámara (en la única forma impuesta al respecto por la constitución: la votación final), configure o menos una violación constitucional, es decir, una modificación tácita ilícita. Es cierto que ya esta coordinación no viola más el Reglamento de la Cámara, como sucedía en el viejo artículo 91; y esto sucedió desde el momento en que la vigente disposición que le corresponde expresamente prevé la aplicación del instituto una vez que el texto de ley ya haya sido aprobado. Sin embargo, se trata de ver si, en lugar de la coordinación formal antes permitida por la praxis (en sí, sin la desaplicación del precepto constitucional) y ahora también del reglamento, prescindiendo de una nueva votación puedan introducirse, subrepticamente, casos de coordinación sustancial, es decir, de verdaderas y propias variantes normativas.

No puede satisfacer, a este propósito, a las garantías del régimen positivamente constitucionalizadas, el juicio de la Corte constitucional. La que hizo más bien afirmar su competencia aun en esta materia, pero, consideró que la votación final después de la coordinación (aun después de aquel sustancial y no sólo después de ese “formal”) no sea requisito indispensable *ad substantiam*. Se comprende muy bien cómo una tesis hecha en tal manera sería incuestionable, en donde la Corte hubiese afirmado la incuestionabilidad de todos los actos parlamentarios como *interna corporis*; se comprende menos cuando se haya afirmado lo contrario, a propósito de aquellos que se pusieron en marcha en el procedimiento de formación de la ley. La rigidez de la constitución es, al respecto, un elemento de evaluación que puede decirse decisivo. Por lo que, antes la praxis y ahora la norma reglamentaria en cuestión, da lugar a la eventualidad de comportamientos que se configuran como una extensión arbitraria del poder discrecional de una Cámara, concretándose, en nuestra opinión, en una actividad normativa impropia, que identifica un exceso de poder por violación de norma constitucional, para producir la ilegitimidad constitucional de ley. Por otra parte, con la sentencia número 57 de 1957, en una especie relativa a la ley regional del Trentino-Alto Adigio, la Corte afirmó que para que pueda considerar deliberada una ley, es necesaria la aprobación

no sólo de cada uno de sus artículos, sino, también, de todo el texto. El caso parece sustancialmente idéntico (teniendo respeto por sus efectos sustanciales) a aquél de la falta de aprobación después de una “coordinación” sustancial, es decir, enmendadora. Se dirá que la Corte en la sentencia número 9 ha apreciado las consecuencias de las variaciones coordinadas. Pero, mientras se considera esta apreciación –interpretativa por fuerza del contenido político de la voluntad del legislador– muy cercana a la intromisión *ultra vires* de la actividad normativa de las cámaras, ello se evalúa, por el contrario, como un defecto sobre la verificación del respeto o menos hacia la norma constitucional.

En cierto sentido, en una profunda evaluación, la situación actual se presenta jurídicamente más grave que en el pasado, cuando el Reglamento de la Cámara preveía únicamente “corrección de forma” que se deliberaría antes de la votación final, con una praxis que, ella sola, prestaba, en cambio, el flanco para censurar. Sin embargo, hoy que la normativa reglamentaria ha introducido la “coordinación formal” una vez ya aprobado el texto del proyecto de ley, de las dos, sólo una: o este ordenamiento queda limitado a los confines de la revisión del lenguaje normativo empleado, y entonces *nulla questio*; o bien, eso se extenderá, también, a la introducción de los contenidos esencialmente enmendadores, es decir, será una especie de poder subrepticio de enmienda<sup>123</sup> y, entonces –según la sistemática ya consolidada en el juicio de legitimidad constitucional de las leyes– la Corte no podría negarse a revisar el acto origen, último párrafo del artículo 90 del Reglamento de la Cámara, que con su ambigua formulación permite la violación del artículo 72 constitucional. Se dirá que la Corte difícilmente podría encontrarse investida como un juez *a quo* de tal cuestión, considerando la oposición de la magistratura para reconocer la manifiesta falta de fundamentación en tema de *interna corporis*; pero, aparte de que tal oposición no está en el estado insuperable –como no lo fue en el pasado– nada prohíbe que la misma magistratura sea influida positivamente por una posible interpretación evolutiva de la jurisprudencia constitucional, que indirectamente a ello, la estimulase o, también, por el rumbo de la doctrina ya en cambio. En sede de juicio, presumiblemente, sería sometida entonces también censurable, la muy opinable delegación de poderes que, teniendo en mente al artículo 90, la asamblea ejerce en favor del presidente en materia que para nada es delegable.<sup>124</sup>

<sup>123</sup>El ejemplo principal sería aquél de una “coordinación formal”, en el curso de la cual, el presidente, ante nuevos gastos introducidos por las enmiendas sobrepuestas en la última sesión y, aquí deliberantes, no obstante el parecer negativo de la comisión del balance, se trata de modificar, el entendimiento con el gobierno de la indicación, al menos insuficiente, sobre la cobertura financiera.

<sup>124</sup>Después de la sentencia número 9 de 1959, la Corte constitucional intervino nuevamente en el procedimiento de formación de la ley (*cf.*, en particular, las sentencias número 152 de 1982 y número 202 de 1984), por deformidad entre los textos aprobados por las dos cámaras, consecuentes o por un error de transcripción

Los acontecimientos a que puede dar lugar la coordinación con votación final ya efectuada introducen algunas consideraciones de acuerdo con el reenvío presidencial de la ley, mediante un mensaje motivado, para pedir una nueva deliberación. Con mensaje del 7 de octubre de 1960, el presidente Gronchi reenvió a la Cámara, para una nueva deliberación, la ley concerniente a las “medidas en favor de las empresas artesanales en materia de construcción”, de iniciativa parlamentaria, señalando que se había actualizado al precepto a que se refiere el primer párrafo del artículo 73 constitucional, sobre el término de un mes desde la aprobación, para la promulgación de leyes. El jefe de Estado, se decía, estaba al corriente de que el retraso no derivaba de la negligencia u omisión, sino, más bien, del “trabajo” de coordinación entre el texto votado por la Cámara y aquél examinado por el Senado”. Se lamentaba que análogos inconvenientes hubieran sucedido también en otras ocasiones, pero, afirmado que eso no permitía “levantar acta de la formación de costumbres abrogativas e innovadoras en contraste manifiesto con claras disposiciones constitucionales, pues sólo el legislador tiene el poder y el medio de modificar”; el Presidente de la República proseguía así:

Creo que se deba reconocer que en materia de coordinación de las leyes aprobadas, se han adoptado, tal vez, sin algún intento menos que legítimo, métodos

---

contenido en el mensaje de transmisión por una rama a la otra del Parlamento, o a la predisposición, después de la votación final, de una coordinación que tenga contenido sustancial y no meramente formal. Verificada la deformidad objetiva entre los dos textos, la Corte constitucional se ha pronunciado en el sentido de la declaración de ilegitimidad constitucional no de la ley en su conjunto, sino, más bien, del único artículo, párrafo o fragmento normativo sobre el cual no se ha realizado la convergencia de voluntad de las dos cámaras.

La Corte ha llegado a estas conclusiones con base en el principio general de conservación de los actos jurídicos, que todavía no tienen naturaleza constitucional y, por lo tanto, no hubiera podido prevalecer sobre exigencia de conformidad de las leyes ordinarias con las normas constitucionales, de la que es expresión, precisamente, el poder de anulación reconocido a la misma Corte. Además, por lo que se refiere en modo particular a la sentencia número 292 de 1984 (que tenía por objeto la conformidad a la constitución de una ley en la que el Senado, en sede de coordinación formal, efectuada después de la votación final por parte de la asamblea, había insertado un inciso cuya eficacia normativa se sustanciaba en la cuadruplicación de un impuesto comunal, realizando con ello una indiscutible discrepancia entre la voluntad formalmente expresada por la asamblea y aquélla introducida subrepticamente en sede de coordinación, luego registrada por la Cámara de Diputados), la Corte, que registra el hecho objetivo de la falta de perfeccionamiento del idéntico consenso por parte de las dos cámaras, trayendo las lógicas consecuencias, ha considerado encontrar, una contradicción más que evidente, un punto de convergencia entre la voluntad de las dos cámaras con un importe menor que entre aquél aprobado por el Senado (antes de la coordinación) y aquél, cuadruplicado, deliberado por la Cámara, declarando, por consecuencia, constitucionalmente ilegítima sólo a la norma que disponía la cuadruplicación del impuesto agregado en sede de coordinación. En tal modo, la Corte, por un lado, se ha insertado —con manifiesta inconstitucionalidad— en el procedimiento legislativo, sustituyendo con la propia voluntad a aquella que no se formó en el procedimiento legislativo, de las dos cámaras no habiendo logrado ningún acuerdo sobre el importe mencionado impuesto; y, por otro, ha invalidado además de la norma constitucional que atribuye a las dos cámaras el ejercicio de potestad legislativa (artículo 70 constitucional), aquella (artículo 72, primer párrafo constitucional), que subordina la función legislativa al logro, por parte de las cámaras de un consenso que se logra a través de votaciones que se conforman sobre cada artículo y en el texto en su conjunto (votación final): condiciones, ambas, que no se realizan en la especie examinada.

que se podrían definir empíricos, tales como generar, en todo caso, perplejidades y disensos. Lo que es de imputar, a ambas asambleas, es la falta de normas reglamentarias, más precisas que las existentes, que disciplinen con certeza, la delicada materia.

Y con esta motivación, expresó el voto para que, en la sede apropiada, se examinara el procedimiento para la coordinación; concluía, que se tendría que avalar con su facultad de reenvío.

La intervención presidencial ha sido quizá, aquella vez, la más interesante entre los diferentes casos de veto suspensivo que se hayan verificado desde la entrada en vigencia de la Constitución. Aun refiriéndose formalmente a la falta de respeto del término para la promulgación (pero debe decirse que, en otras circunstancias, aquel término había sido eludido por el mismo jefe del Estado) el presidente intervenía, sustancialmente, en una materia que hasta el año precedente, es decir, antes de la sentencia constitucional de 1959, hubiera parecido como inherente a los más celosos *interna corporis* asambleístas. Interesa señalar cómo la materia de la coordinación, que se ha visto revisada por parte de la Corte constitucional, puede ser asumida con este precedente de notables consecuencias, como idónea para motivar, por otra parte, el ejercicio discrecional del poder presidencial del reenvío. Con ello se demuestra una vez más, cómo este instituto participe junto con una función de control de legitimidad y de una función de control de mérito, que el refrendo ministerial no puede atacar. Por otra parte, parece que se debería considerar convincente la opinión que en casos de tal índole, es decir, en presencia del defecto constatado de elementos necesarios para la existencia válida del acto normativo, el presidente también pueda abstenerse de la promulgación, debiéndose entender a esta última como la verificación de la existencia de la ley (Mortati). Sin embargo, no diremos que él sea obligado a tal comportamiento, con exclusión de otra vía (precisamente con aquella del reenvío), ya sea porque al argumento formalista de la imposibilidad del recurso al veto suspensivo con petición de “nueva” deliberación, considerando la “inexistencia” de la primera, podría objetarse que una deliberación ya ha sido hecha también en el caso de la coordinación, ya sea porque el rechazo *tout-court* de promulgar, que no implica la obligación del mensaje, dejaría insatisfecha las exigencias de publicidad y de motivación que parecen vinculadas, por un generalísimo ángulo visual relativo a la democraticidad del sistema, a un acto de tal relevancia política.

El precedente de 1960 se refiere, más bien, a la intervención del jefe del Estado en referencia a un praxis entonces no disciplinada por el Reglamento de la Cámara, mientras que hoy, como se sabe, la coordinación formal del texto ya aprobado está prevista por el artículo 90 del Reglamento de la Cámara. Por otra parte, en



donde aquella actividad de coordinación, puesta en movimiento con base en una deliberación de asamblea de muy dudosa constitucionalidad, se concreten variantes de naturaleza sustancial, no parece dudoso que el Presidente de la República podría motivar el reenvío de la ley por la “inexistencia” jurídica del texto, en razón de la falta de la deliberación constitutiva –la aprobación final– de las variantes normativas producidas en él. En cambio, no lo parecería, cuando el texto coordinado tuviese que ser enviado a la otra Cámara, más bien que al jefe del Estado para la promulgación, que pueda ser permitida alguna revisión al presidente de la asamblea destinataria, estando prohibida a una rama del Parlamento cualquier control sobre los actos de la otra rama, de la que adquiere conocimiento legal sólo a través del mensaje de transmisión del presidente de la primera Cámara.<sup>125</sup>

La “votación final” es el último acto exigido por el artículo 72 constitucional para el procedimiento de formación de la ley; tal deliberación, si es favorable, es entonces la única que puede decirse constitutiva del acto legislativo parlamentario, que través de ella, limitadamente al procedimiento en cada una de las dos cámaras, llega a ser perfecto. Su finalidad política-constitucional es evidente, cuando apenas se considere que en el curso del examen de cada uno de los artículos, los grupos varios puedan comportarse diferentemente. “La aprobación final” se caracteriza así como el acto deliberativo que califica políticamente el comportamiento de las varias partes políticas; lo que explica el fenómeno, muy frecuente, de grupos de oposición que en el curso del *iter* apoyan, en todo o en parte, a cada uno de

<sup>125</sup>Debe mencionarse la opinión contraria, expresada en manera muy autorizada por Sandulli, quien, partiendo de la exacta observación del dictado constitucional en el que “la función legislativa es ejercida colectivamente por las dos cámaras” exige que ambas cámaras deban expresarse en concordancia sobre el mismo texto para que se da la ley; sostiene con clara visión garantista la verificabilidad, de los órganos variadamente interesados en los actos constitutivos del proceso formativo de ley, aún más allá del mensaje de transmisión, negando justamente que ése pudiera ser el único acto resultante hacia el exterior tratándose de “un acto sucesivo al cumplimiento del *iter* de aprobación... simple acto de comunicación de un hecho del que el presidente de la Cámara con frecuencia conoce no de forma inmediata y directa...”. Mientras que las consecuencias doctrinales de esta obligación han sido oportunamente registradas por la jurisprudencia constitucional y por la praxis, relativamente al examen de legitimidad de la Corte y al reenvío presidencial, se sabe que ellas, sin embargo, no pueden hacerse valer también para el presidente de la Cámara, destinatario del mensaje de transmisión. Ni como órgano monocrático ni como representante de toda la asamblea le compete, en efecto, sin *ir ultra vires* a ninguna verificación sobre las *interna corporis* de la otra rama del Parlamento, ni siquiera sobre aquéllos constitucionalmente relevantes. Por ello, para la hipótesis de un mensaje de transmisión que contenga un texto legislativo disforme de aquél realmente aprobado, no es posible acoger la opinión de Sandulli que el presidente esté obligado a publicar y distribuir a los miembros de asamblea sólo aquel texto que según las actas, resulte aprobado y proclamado en la otra Cámara. Más bien, él podrá solicitar informalmente una ratificación, pero si ello no ocurre, será el jefe de Estado quien deba rechazar, una vez concluido el procedimiento, la promulgación de una ley que no lo es.

Cuál sea la delicadeza, que en sede de promulgación, tenga la tarea del jefe del Estado y de cuán penetrante deba ser su control sobre la constitucionalidad del procedimiento de formación de la ley (y cómo, si es ejercitado valientemente, él podría evitar el accidentado examen jurisdiccional de la Corte) testimonia la circunstancia que, a menudo, el mensaje de transmisión es redactado y enviado antes de la aprobación del acta en la sesión en la que el texto de la ley fue aprobado (piénsese el caso de un decreto-ley convertido al sexagésimo día), así que, en hipótesis, el mensaje podría también no resultar verdadero del todo, y, eso por las conocidas modalidades de aprobación del acta, en la absoluta buena fe del presidente de la asamblea que la ha transmitido.

los artículos de un texto de iniciativa gubernamental, porque se solidarizan con las instancias particulares de las que aquellas disposiciones son el reflejo normativo, mientras expresan voto contrario a la aprobación final, o se abstienen, precisamente para mostrar su actitud de oposición al rumbo político del gobierno. Naturalmente puede suceder también lo contrario: grupos participantes de la responsabilidad de mayoría que disienten en artículos específicos, pero que, por disciplina de mayoría se expresan a favor en la votación final.

Al igual que toda deliberación parlamentaria (*supra*, pp. 262 y ss.), también la votación final del proyecto de ley significa la relativa proclamación, es decir, la prueba verbal, pública y solemne de su resultado por parte del presidente del colegio votante en la presencia del colegio mismo. El mensaje de transmisión, conforme al texto proclamado (pero, véase también el núm. 35 en la p. 237), deberá, además, probar —cuando sea requerido por la constitución para el procedimiento de las leyes, llamadas reforzadas— el respeto necesario a las obligaciones previstas para aquellas especies legislativas, aun teniendo también en cuenta la necesidad de que, en sede de promulgación, el Presidente de la República esté en grado de verificar la documentación relativa sobre el cumplimiento de los requisitos en los casos en que su satisfacción se haya rechazado en el curso del *iter* parlamentario, ya sea cuando no esté requerido para la fase de la iniciativa, ya sea porque se podría haber concretado durante el *iter* a sanar una legislativa que no la hubiese tenido en cuenta.

### *El procedimiento desconcentrado por comisión*

EL SISTEMA “desconcentrado” de discusión y aprobación de las leyes, antes que el de los reglamentos, está disciplinado en gran medida por la constitución que, en el tercer párrafo del artículo 72, confiere a la fuente reglamentaria, la facultad para “establecer en cuáles casos y formas el examen y la aprobación de los proyectos de ley son diferidos a comisiones, aun permanentes”, estatuyendo, sin embargo, que “aun en tales casos, hasta el momento de su aprobación definitiva, el proyecto de ley es remitido a la Cámara,<sup>126</sup> si el gobierno o un décimo de los componentes de la Cámara o un quinto de la comisión, piden que sea discutido y votado por la Cámara misma, o bien, que sea sometido a su aprobación final con meras declaraciones de voto”. La misma fuente constitucional pone expresamente en el párrafo sucesivo una “reserva de asamblea” o, más exactamente, una “reserva de ley de

<sup>126</sup>Es decir, al órgano plenario, a la asamblea; es uno de los ejemplos de los múltiples significado que se dan en la constitución para el término “cámara” (o “cámaras”), una vez empleado para indicar unitariamente el órgano constitucional en su compleja articulación, otra vez, para indicar al órgano interno plenario, al mayor colegio, es decir, a la asamblea. Estas equivalencias semánticas no quedan sin consecuencia, como también se verá después, para determinar en los varios momentos funcionales y procedimentales, la naturaleza jurídica cambiante de la relación asamblea-comisiones.

asamblea”<sup>127</sup> —es decir, la obligación del procedimiento ordinario con la intervención del *plenum*— para los proyectos de ley en materia constitucional y electoral y para aquéllos de delegación legislativa, de autorización para ratificar tratados internacionales, de aprobación de balances y de gastos.<sup>128</sup>

La existencia de una “reserva de ley de asamblea” —cuya violación ha llegado a ser sancionable por la conocida jurisprudencia de la Corte constitucional y que queda en todo caso obligatoriamente sustituible en sede de promulgación, debiendo el jefe del Estado reenviar el texto a las cámaras por su falta de conformidad al artículo 72— ha hecho surgir el problema de su relación con la “reserva de ley”, ya sea por cuanto se refiere a una eventual concatenación necesaria entre los dos “reservas” en orden a las materias legislativas a las que se refiere el artículo 72 de la Constitución. Desde el primer punto de vista, reconociendo que la obligación del “procedimiento normal” no implica la naturaleza de “ley reforzada” (Ferrari) —tan calificada por la variante procedimental pedida para su aprobación, en cuanto a que el procedimiento obligatorio es en este caso, precisamente el parámetro para medir las variantes, es decir, el normal, por el cual la repartición de competencia entre la asamblea y comisión no da lugar a la diferenciación normal entre las fuentes (Crisafulli)—, queda por considerar cuáles efectos produce la residual distinción exactamente planteada (por Traversa) como sigue: “una cosa es decir que ciertas materias están reservadas a la disciplina exclusiva de la ley formal y, otra cosa es decir que cuando ciertas materias constituyen objeto de disciplina legislativa la ley que las regula deberá seguir un cierto procedimiento”. Todavía la distinción

<sup>127</sup> “Reserva de ley de asamblea” es sin lugar a dudas una expresión preferida, ya que por “reserva de asamblea”, aunque eventual, puede ya entenderse, para los nuevos reglamentos, como la competencia para deliberar reservada al *plenum*, sin embargo, no en materia legislativa, sino, en materia de rumbo, relativa a la remisión en aula de las resoluciones o propuestas de resolución. En materia de rumbo político, del resto, ya se encuentra en la constitución una “reserva de asamblea” obligatoria y original, para el procedimiento de conferimiento o de revocación de la confianza al gobierno.

<sup>128</sup> A este elenco, el Reglamento de la Cámara de los diputados había agregado la materia tributaria (artículo 40 del viejo texto) como uno de los “casos” en que se había facultado para sustraerse al procedimiento desconcentrado. En la praxis, con frecuencia, siendo la inserción de normas tributarias en leyes, que en “materia tributaria” de por sí no pueden decirse, la disposición reglamentaria era aludida con frecuencia, razón no última de su eliminación en el nuevo texto. En cuanto a los efectos de la eventual violación de la norma reglamentaria se debe recordar que en el estado actual de nuestro derecho parlamentario positivo la norma de reglamento puede ser desatendida sin consecuencias sancionadoras, ya que sobre su lesión ningún órgano externo parece que pueda ser considerado competente para reconocer, ni siquiera en orden al procedimiento de formación de la ley, excepto, bien entendido, cuando la desaplicación del reglamento sea de por sí una violación de norma constitucional sobre el procedimiento legislativo. Tal es la jurisprudencia de la Corte constitucional, expresada a partir de la recordada sentencia número 9 de 1959, que debió enfrentar, entre otros casos, precisamente uno de materia tributaria asignada a comisión deliberante. Ha sido afirmado por una complaciente doctrina que “el poder de modificar o poner en la nada una norma reglamentaria, puede ser ejercitado en ocasión de la formación de una ley sólo cuando estén de acuerdo todas las fuerzas parlamentarias, o, mejor, todos los componentes de la asamblea” (Tesauro). Innegablemente se realizaría así el máximo de garantía posible, si la garantía fuese sinónimo de silencio entre malhechores. En cambio, vale la reserva de la que ya se ha dicho, sobre una derogación decidida aun por unanimidad de los representantes, pero que puede tener efectos concretos, naturalmente indirectos, de lesión para los representantes.

ocurre desde el momento en que todas las materias indicadas por el último párrafo del artículo 72 están, cada una, por previa disposición constitucional, protegidas también por reserva de ley.<sup>129</sup> Se puede concluir que, quedando firme la diferencia/distinción conceptual entre los dos institutos de la “reserva de ley” y de la “reserva de ley de asamblea”, en sede operativa, ellas llegan, por tales materias, a un sustancial enlazamiento.

En cambio, no sería correcto reconducir a la reserva de ley de asamblea (sino, acaso a una eventual y derivada “reserva de asamblea”) la materia (de por sí indeterminada) de las leyes que, diferidas inicialmente a comisión en sede legislativa para su aprobación, luego son remitidas a la asamblea, después –y para efectos– de la petición hecha por los sujetos legitimados a eso: el gobierno, un décimo de los componentes de la asamblea, un quinto de los miembros de la comisión. Se ha señalado justamente (por Traversa) que, después de todo, en tales casos, el proyecto del ley –ya reconocido originalmente como sometido al procedimiento descentralizado– puede muy bien regresar del aula a la comisión en sede legislativa, por el acontecido retiro de la petición de remisión.<sup>130, 131</sup>

Consideraciones aparte, merece la categoría de los “proyectos de ley en materia constitucional”, que entran dentro de aquéllos protegidos por reserva de ley de

<sup>129</sup>Para la materia electoral, aparte de la reserva explícita para la determinación de los casos de inelegibilidad y de incompatibilidad de los parlamentarios (artículo 65 constitucional) vale la consideración –formulada primero por LAVAGNA– sobre su relevancia constitucional, que se debe evaluar más bien “de régimen”, apenas se recuerda que el índice de democrática de un régimen parlamentario se da, concretamente, por su derecho electoral en cuanto se refiere a la selección de la clase política, así como por su derecho electoral en cuanto se refiere a la participación de los varios grupos políticos en las soberanas funciones legislativas y políticas del Parlamento. Para la delegación legislativa, aparte la absurdidad lógica y política de suponer que la delegación de potestades legislativas al gobierno pueda suceder igualmente que con la ley (sólo para una reencarnación del gobierno Pelloux, en efecto, se podría pensar en la fuente del decreto-ley, ni existe en Italia la posibilidad del *joint resolution* a tal nivel de eficacia desconocido también para el Congreso), la obligación relativa a los criterios directivos, al tiempo limitado y al objeto definido, indica la naturaleza de ley reforzada. Para la autorización de la ratificación de los tratados internacionales, la reserva está expresada en el artículo 80 constitucional, relativo a las especies de tratados que “son de naturaleza política o proveen arbitrios o reglamentos judiciales, o importan variaciones de territorio o cargos a las finanzas o modificaciones de ley”. Una tendencia reprobable del gobierno, en la praxis, sustraer a la reserva de ley verdaderos y propios tratados (del tipo previsto en el artículo 80) argumentando su presunta naturaleza de convenciones informales; o, más frecuentemente, por actos de ejecución de otros tratados; mientras que sería ausplicable, por el contrario, para el control democrático de la política exterior, la sujeción a la ratificación de la autorización legislativa aun los tratados internacionales no comprendidos en el listado constitucional; en tal caso, igualmente valdría la reserva de ley de asamblea. Para la aprobación de los balances y de los estados de pérdidas y ganancias, la reserva de ley está expresada en el artículo 81 constitucional.

<sup>130</sup>Sobre el poder de retiro de la petición de la remisión no parecen subsistir dudas, aun con referencia a principios generales, sobre el instituto del retiro en el procedimiento legislativo. Se adopta la opinión (de Traversa) de que el poder de retiro pueda aquí ser ejercitado aun después del inicio del examen por parte de la asamblea, antes de la aprobación de los artículos o cuando menos (pues de otra manera el retiro quedaría carente de significado) antes de la discusión y de la acontecida aprobación de todos los artículos.

<sup>131</sup>Otra reserva derivada de asamblea, se recalca de los artículos 135 del Reglamento del Senado y 71 del Reglamento de la Cámara, que imponen el procedimiento ordinario para la nueva deliberación pedida por el Presidente de la República en el sentido del artículo 74 constitucional.

asamblea. Sobre la individualización de tal categoría, la doctrina está en desacuerdo: ¿la expresión se refiere únicamente a las “leyes constitucionales”, o bien, el constituyente quiere extender también a otros sectores de la legislación (¿y cuáles?) la garantía implicada por la reserva de ley de asamblea? Lo negaba Esposito con base en la consideración de que cuando es la constitución la que disciplina un objeto (se trataba del consejo superior de la magistratura), remitiendo en forma explícita o implícita a la ley ordinaria, la disciplina de la aplicación, ésa es conforme a la constitución, aunque si es adoptada en comisión deliberante Mortati se inclinaba por la negativa (en las *Lecciones de derecho constitucional italiano y comparado*, pp. 132 y ss.), principalmente, sin embargo —al menos así parece de comprenderlo por lo que se refiere al punto en examen—, sobre la base de la dificultad de encontrar un criterio satisfactor de individualización para una materia constitucional que no sea aquella disciplinada por normas adoptadas con el procedimiento referido en el artículo 138 constitucional. De criterio opuesto son, en cambio, Pierandrei, Maranini, Balladore-Pallieri y Virga.

Independientemente de las dificultades de orden dogmático que en realidad se presentan, tanto para una como para la otra tesis, en sede de teoría general, parece que se debe admitir que la Corte constitucional, con sentencia número 9 de 1959, hubiese producido un hecho nuevo en la *querelle*, capaz de crear implicaciones tales como para aventajar a los sostenedores de la tesis sobre la ilegitimidad de una ley de comisión para la materia constitucional entendida sustantivamente (aun estando, también el que escribe convencido de que tal sustantividad en abstracto es indefinible, aunque en concreto, políticamente se puede encontrar). En efecto, sin un cuestionamiento directo de la supuesta identidad como ley constitucional en materia constitucional, queda implícitamente establecida la competencia de la Corte para declarar también, para el procedimiento seguido, la ilegitimidad de una ley que regula, a su juicio, la materia constitucional. La potestad interpretativa que se recaba de la sentencia (“...el juicio si un proyecto de ley está entre aquéllos para los cuales el último párrafo del artículo 72 constitucional exige el procedimiento normal de aprobación, excluyendo aquella descentralizada, envuelve una cuestión de interpretación de una norma de la constitución que es competencia de la Corte constitucional para los efectos de control de la legitimidad del procedimiento de formación de una ley...” ) parece tal como para introducir perplejidad debido a la tesis que se sintetiza en la supuesta identidad antes mencionada. En efecto, si se tratase en modo cierto de verdadera identidad no se daría lugar a alguna *interpretación* de la Corte: bastaría la lectura del título “ley constitucional” en el frente para tenerlo en cuenta; y, a la inversa, la ausencia de aquella indicación garantizaría de por sí el no tratarse de materia constitucional.

A este argumento, ya adelantado en otra parte se objeta con autoridad (Mortati, *Lecciones*, p. 136) que de la afirmación de la competencia “no se deduce que haya sido enfrentando y decidido (aunque implícitamente) en sentido negativo el punto de la identidad entre materia *constitucional* y ley *constitucional*. En efecto, se pueden presentar dudas sobre la interpretación del artículo 72 (cuya solución entra dentro de la competencia de la Corte) aunque fuera del punto mismo”. La objeción, exacta sin lugar a dudas, sin embargo, no parece idónea para hacer valer en modo decisivo la opinión de que la sentencia de la Corte, refiriéndose en general al último párrafo del artículo 72 constitucional, intentase implícitamente aunque, precisamente, excluir de su competencia la hipótesis de la reserva de ley de asamblea para la materia constitucional. Y ya que no es la reserva de ley de asamblea, sino, más bien, el agravado procedimiento previsto por el artículo 138 constitucional para las leyes constitucionales y de revisión de la constitución; una jurisprudencia constitucional que haga referencia a una competencia de la Corte para la verificación del procedimiento del artículo 72, sin exclusión de materia, permitiría cuando menos, la hipótesis de una fuerte confusión en la Corte sobre la supuesta identidad de la que se plantea. Sin embargo, la Corte ha cambiado la propia jurisprudencia: una decisión sucesiva, en efecto, ha intervenido, con la sentencia número 168 de 1963 que acoge la tesis de la identidad entre materia constitucional y ley constitucional, con motivación, por otra parte sucinta, que no se puede decir convincente.<sup>132</sup>

Pasando de la teoría general a la disciplina procedimental de este instituto asume relieve, ante todo, la importante cuestión de la competencia para decidir el diferimento a comisión en sede legislativa, de una cuestión que desde hace mucho tiempo da lugar a un debate de notables implicaciones constitucionales y políticas. Antes de entrar a los aspectos actuales, conviene dar cuenta de los problemas surgidos en el pasado. Los precedentes reglamentos de las dos cámaras interpretaron como una facultad la norma constitucional (la que, en verdad, no tiene una formulación feliz: el reglamento “*puede* también establecer, etcétera”), pero de la facultad, en cualquier manera, debería quedar como titular la asamblea en sede de adopción del propio reglamento, y no ya el presidente. Bajo la disciplina de aquellos reglamentos, en cambio se regresaba a la competencia del presidente el diferimento de los proyectos de ley a comisiones deliberantes (artículo 26 del Reglamento del Senado, artículo 40 del Reglamento de la Cámara), aunque fuera con la reserva (en la Cámara): “salvo la oposición de la Cámara misma al acto del anuncio, que será dado en las 48 horas sucesivas a la presentación”. La disposición

<sup>132</sup>Particularmente discutible (y discutido por la “excesiva desenvoltura” por Mortati) es el argumento para negar la extravagancia del constituyente que, si en verdad las leyes constitucionales fueren siempre y únicamente aquellas en materia constitucional y viceversa, se hubiere ocupado dos veces, en el artículo 72 y en el artículo 138. El argumento, según el cual la norma del artículo 72 señala la prohibición del procedimiento.

reglamentaria, motivada por razones de funcionalidad interna, establecía, si acaso, las “formas” pero no los “casos” (por otra parte, debe decirse que difícilmente éstos permitirían una catalogación analítica). De cualquier manera, había crecido la esfera de las potestades (aun de orden político) del presidente, con efectos que se intuyen fácilmente. A la apreciación del presidente se remitía, de hecho, fijar también la fecha del diferimiento, con consecuencias, también aquí, no difíciles de imaginar. La hipótesis de un comportamiento omisivo por parte del presidente, a intentos obstruccionistas hacia un proyecto de ley (pero, también hacia una propuesta de iniciativa parlamentaria), que era naturalmente por asumir como caso límite; sin embargo, teniendo en cuenta también el relieve político que tiene el factor tiempo en la discusión y aprobación de los proyectos de ley —piénsese en la inminencia del final de la legislatura, por ejemplo—, no se puede decir que las citadas disposiciones reglamentarias hubieren reforzado la “racionalización” del procedimiento legislativo que estaba en la intención del constituyente. Si no se trataba de una violación de la constitución, era siempre una modificación tácita conducida a través del derecho parlamentario escrito, con una interpretación normativa que testimonia una elasticidad, en cualquier modo, *praeter constitutionem*. Sobre la discrecionalidad de la asignación presidencial (salvo el periodo 5 de septiembre 1948-10 de febrero 1949, durante el cual, la Cámara de Diputados era la asamblea que deliberaba detrás de la propuesta del presidente) desde hacía tiempo había sido observado que ella se hubiera progresivamente atenuado con base en la fijación de “*standards* basados sobre una serie de precedentes”: una propuesta (de Elia) a la que se podría adherir, fundamentada en la práctica imposibilidad de fijar taxativamente los casos por normas de reglamento, si bien no es posible esconder que ni siquiera para la fijación de los *standards* nos encontraríamos ante una empresa fácil.

Con la disciplina introducida por los reglamentos de 1971 el régimen del diferimiento ha quedado casi idéntico en el Senado,<sup>133</sup> en el sentido de que el presidente de la asamblea queda como árbitro incuestionable irrevisable de la facultad para asignar un texto a comisión en sede deliberante, salvo la carga, también existente antes, de comunicarlo a la asamblea. El potencial de politicidad de la expectativa presidencial queda, entonces intacto (como quedan intactas las reservas sobre constitucionalidad de tal disposición de la asamblea) y es fácil de cambiar de virtual a concreto, cuando en hipótesis, el cargo de presidente sea desempeñado por una persona fuertemente comprendida en la lucha política y de corriente partidista. En cambio, en la Cámara de Diputados, en el nuevo artículo 92 nos ha preocupado, como se afirma en el informe del proyecto, individuar tanto los 2 ca-

<sup>133</sup>Sin embargo, ha sido introducida la indicación de la conversión en ley de los decretos-ley, entre las especies para las cuales no puede darse la asignación a comisión deliberante.

esos como de precisar las “formas” de la asignatura en sede legislativa, conforme a la prescripción en sede legislativa, conforme a la prescripción a que se refiere el artículo 72 constitucional. Como se verá inmediatamente, estos objetivos no pueden, en verdad, decirse realizados en todo, sino –lo que más importa– está fuera de duda que se aprecia la innovación más decisiva en el tema de diferimiento, es decir, el acontecido desplazamiento, en esa Cámara, del relativo poder del presidente a la asamblea: desplazamiento cuya evaluación positiva no contradice, de ningún modo, lo que tantas veces se ha expuesto sobre la oportunidad de reforzar los poderes presidenciales de orden organizativo y disciplinario, ya que en el caso de la especie que nos ocupa estamos en presencia de una potestad exquisitamente política, precisamente porque tal mal se conciliaría con el rol neutral del presidente, mientras que es correcto que la asamblea quede investida con su soberanía.

Cuando un proyecto de ley se refiera a cuestiones que no tienen una relevancia especial de orden general –estatuye, entonces, el artículo 92 del Reglamento de la Cámara– el presidente puede proponer a la Cámara que el proyecto sea asignado a una comisión permanente o especial, en sede legislativa, para el examen y la aprobación.<sup>134</sup>

La propuesta es inscrita en el orden del día de la sesión sucesiva, y si hay oposición la Cámara decidirá por levatada de mano, oído un orador en contra y uno a favor: de lo contrario no hay lugar a votación y el proyecto es asignado en sede referente; contra la propuesta presidencial se expresan el gobierno o un décimo de los componentes de la Cámara. Durante los periodos de actualización, la propuesta del presidente es comunicada a los diputados al menos ocho días antes de la convocatoria de la comisión competente, pero será automáticamente puesta en el orden del día de la primera sesión de la asamblea, si, en ese periodo, se oponen el gobierno, un presidente de grupo o diez diputados. Tal mecanismo, como se comprende, busca realizar una provechosa economía procedimental, evitando pasajes inútiles cuando, frente a un texto, se manifiesten desde el principio las hipótesis constitucionalmente previstas para la remisión en aula. En fin, una última disposición disciplina la transferencia de un proyecto, ya asignado a la sede referente, a la misma comisión en sede legislativa, cuando se verifiquen la petición en tal sentido de los 4/5 de los componentes de la comisión, o de los representantes de

<sup>134</sup>El Reglamento de la Cámara prevé también que “el mismo procedimiento puede ser adoptado para los proyectos de ley que revistan una urgencia particular”: la disposición no es buena –aparte la aberrante hipótesis de quien quisiera que comprendiera la conversión de los decretos-ley– ya sea porque en el plano operativo se podría anular una embrional predeterminación por categorías de los “casos”, ya sea porque el régimen jurídico de la “urgencia” implica en el derecho parlamentario común, una abreviación de los términos, pero no un cambio de procedimientos.



todos los grupos, la anuencia del gobierno y las opiniones, ya expresadas, de las comisiones del balance, trabajo o asuntos constitucionales, en el caso de que éstas deban ser consultadas, así como de aquellas en cuya competencia entran algunas normas del proyecto de ley en cuestión: el presidente de la Cámara hará su propuesta a la asamblea, entendido bien, siempre que se cumplan los requisitos de relevancia de orden general o de la particular urgencia.<sup>135</sup> También en el Senado se prevé la transferencia de la sede referente a la deliberante, “cuando lo pida la comisión unánimemente y el gobierno dé su propio asentimiento”: conforme a la inspiración presidencialista de ese reglamento compete, sin embargo, al presidente del Senado la facultad (y no la obligación) de acoger la petición. Sin embargo, no acogerla, constituiría una lesión al correcto comportamiento parlamentario, siendo manifiesto el favor de todas las partes políticas de la asamblea y, por lo tanto, haciéndose patente un acto obstruccionista, o meramente emulativo, el eventual rechazo presidencial.

Por lo que se refiere al procedimiento a seguir para la discusión y la aprobación del proyecto de ley, sirve de máxima, las normas para el rito de asamblea, con previa reducción de los quórum: se entiende que son de considerar indefectibles los momentos del *iter* fijados en la constitución, que son requisitos *ad substantiam* para la válida existencia del acto legislativo; no sería posible, como ha sido notado (por Elia), asumir la potestad reglamentaria para “establecer en cuáles casos y formas, el examen y la aprobación de los proyectos de ley son deferidos a comisiones” como una especie de reserva de reglamento para la total disciplina del procedimiento mismo, ya que la disposición constitucional se refiere sólo a las modalidades del diferimiento, precisamente para *examen y la aprobación* que son institutos ya precisados en el primer párrafo del artículo 72.

Por lo que se refiere al examen de las opiniones, se debe recordar que los reglamentos (artículo 40 del Reglamento del Senado y 93 del Reglamento de la Cámara), considerando obligatorias y vinculantes aquéllas expresadas por la comisión de asuntos constitucionales (en materia constitucional y, para el senado, referida a la organización de la administración pública), balance (para los diseños de ley que impliquen nuevos o mayores gastos o disminución de entradas), trabajo (para los aspectos que conciernen al empleo público: pero sólo en la Cámara). La efi-

<sup>135</sup>La extrema amplitud interpretativa que permiten voluntariamente, tanto el requisito de la particular urgencia como de la no relevancia de orden general, hacen máxima la discrecionalidad de decisión en la determinación de cada una de las especies. Como queda claro, el reservado a la asamblea será un juicio genuinamente político, obviamente no cuestionable por parte de la Corte constitucional, en cuanto a que la disciplina normativa de los casos y de las formas no está expresada en la constitución, sino que es remitida por la misma constitución a la autonomía normativa de las cámaras, hasta hoy juzgada como materia referida a los *interna corporis*. Por otra parte, nada prohíbe el reenvío motivado del texto a las cámaras por parte del jefe del Estado, cuando la ley por promulgar—aprobada en comisión por la Cámara de Diputados—se refiere a la materia *ictu oculi* de relevancia especial general, como lo sería ciertamente una ley en materia constitucionalmente relevante.

cacia vinculante de tales opiniones se expresa en la obligación para la comisión en sede deliberante de someter el proyecto de ley al examen de la asamblea según el procedimiento ordinario (y, entonces, de hecho, quitándose) en el caso en el que se considere separarse. Un régimen análogo está previsto para las enmiendas que contengan las materias antes mencionadas, que no pueden ser sometidas a votación sin el parecer expreso de la comisión competente, Aun en este caso si la comisión no considera conveniente uniformarse al contenido expresado en la opinión, el proyecto entero de ley se remite a la asamblea.

Sobre la disposición constitucional en la que “el reglamento determina las formas de publicidad de los trabajos de las comisiones”, es innegable cómo tal publicidad –que cuando menos para la sede legislativa debería razonablemente ser igual a aquella aplicada para el procedimiento normal de la asamblea– resulte, de otro modo, incompleta o inadecuada al punto de excluir, así como ha sido practicada y considerada en el concreto contexto político-constitucional italiano, que pueda constituir una rémora las indebidas satisfacciones que pudieran surgir en la comisión deliberante, que precisamente usufructúa lo reservado de los trabajos, entre grupo de interés y comisarios y entre los mismos comisarios de las varias partes políticas. En efecto, convergen precisamente sobre ello las críticas unánimemente hechas por la doctrina extranjera, pero, también, por la italiana: la vigorosa polémica de Mortati contra este instituto, que se cambia en una muy cómoda y apresurada fábrica de las leyes, y de las *leyecitas*.

Destaca por la insuficiente publicidad, que hasta hoy de hecho se ha limitado exclusivamente a la publicación del resumen estenográfico, así como a la del boletín de las comisiones, redactado por los secretarios generales de las cámaras, los nuevos reglamentos que dan una parcial satisfacción con la previsión de instalaciones audiovisivas, en las que se puede seguir en locales separados el desarrollo de las sesiones. No hay duda en que, sobre todo, la ausencia de los periodistas de las reuniones de las comisiones deliberantes –recuérdese que para el artículo 64 constitucional, “las sesiones son públicas”– arroja sobre su trabajo una sombra considerable, faltando aquel control de la opinión pública que garantiza al electorado una participación indirecta, pero no por esto irrelevante.

### *El procedimiento mixto, o de la comisión es sede relatora*

EL TERCER sistema previsto por el derecho parlamentario italiano para la formación de la leyes –alguna vez indicado impropriamente como procedimiento “abreviado”, más exactamente definido “mixto”, o bien, de la “comisión en sede relatora”– ha sufrido en las dos asambleas una notable reelaboración. Antes de la

reforma de 1971 se permitía en la Cámara que un proyecto de ley, debidamente examinado por la comisión competente en sede referente y remitido con el rito ordinario a la asamblea, pudiese por la misma asamblea, después de la discusión general y la aprobación de los criterios informativos del texto, ser nuevamente deferido a la misma comisión —que se llamaba “en sede relatora”—, que tenía la tarea de formular definitivamente los artículos. El texto regresaba, entonces en aula, para la aprobación, con declaraciones de voto, de todo el proyecto en su conjunto. En el Senado, en donde el instituto fue introducido más tarde, era el mismo presidente quien defería los textos directamente a la sede relatora, sin intervención de la asamblea ni para la discusión general ni para los criterios: en aula se deliberaba sólo la aprobación final. No tenía lugar el examen en sede referente.

Las estadísticas parlamentarias prueban la escasa aportación que el procedimiento (en cuya aprobación el grupo parlamentario comunista declaró no querer participar, considerándolo inconstitucional) ha producido en la celeridad de la producción legislativa; son rarísimos los casos en que se ha aplicado. Con ese procedimiento, debe hacerse notar también que sólo en el Senado subsistían para las minorías y para el gobierno, las posibilidades de un reenvío en aula del proyecto, así como la misma “reserva de ley de asamblea”, prevista para las materias a que se refiere el tercer párrafo del artículo 72 constitucional: en la Cámara, el reglamento no hacía referencia de estas garantías. Tal sistema generó fuertes dudas sobre su constitucionalidad, que incidían principalmente:

- a) Sobre la licitud de la delegación (parcial) interna;
- b) sobre la dicción, vaga e insuficiente, de “criterios normativos”, adaptada en la Cámara para calificar los directivos de la asamblea;
- c) sobre la imposibilidad de recuperar la legitimidad en la facultad, conferida por la constitución al reglamento, de establecer “procedimientos abreviados para los proyectos de ley de los cuales se ha declarado la urgencia”, desde el momento en que es absurdo considerar al procedimiento de urgencia como uno para el cual no se ponga alguna prevención en los términos;
- d) finalmente, sobre la lesión del derecho constitucional de enmienda que quedaba disminuido, aunque le estaba permitido a cada miembro de la Cámara, la presentación de enmiendas a la comisión, participando en la discusión pero sin derecho de voto.

Desde el punto de vista del rendimiento efectivo del procedimiento, no podía decirse nada apreciable para la práctica del procedimiento impropriamente denominado abreviado, especialmente según el rito de la Cámara de Diputados, remitiendo en mucho a la comisión en el tema de formulación de los artículos y ganando

muy poco en cambio, en adelgazamiento de los trabajos legislativos, cuando una parte de la asamblea quisiera hacer obstruccionismo a un texto en sede de discusión general y de votación de la “resolución”<sup>136</sup> en el que, ateniéndose a los pocos casos verificados, se sustanciaban los criterios informativos que debía seguir la comisión. Por esto, y por la persistencia de las dudas sobre la legitimidad constitucional del procedimiento, había sido observado (también en nuestras, *Lecciones*, desde la edición de 1962) que era preferible, para una aceleración de los trabajos parlamentarios, el procedimiento de la elaboración total por parte de la comisión, con atribución de la votación final a la asamblea (artículo 72 constitucional).

Las sugerencias y los relieves de la doctrina (dirigidos, sobre todo, estos últimos, al Reglamento de la Cámara de Diputados) han producido notables modificaciones en la disciplina del instituto, aunque queda como muy inoportuna la persistente divergencia normativa entre las dos ramas del Parlamento.

Las modificaciones atribuidas al Reglamento del Senado por éste que puede decirse que es un ejercicio repartido entre asamblea y comisión de los poderes deliberativos en orden al proyecto de ley (y que entonces, más que antes, merece ahora el *nomen iuris* de “procedimiento mixto”) son tales como para permitir dos procedimientos alternativos. El primero, que ya existía, prevé la asignación por parte del presidente directamente a una comisión en sede relatora de un texto que debe ser deliberado en cada uno de los artículos, quedando reservada a la asamblea la votación con solas declaraciones de voto. El segundo, prevé que, dentro de los ocho días de la acontecida asignación en sede relatora, ocho senadores puedan pedir —y sobre la petición, la asamblea se libera sin discusión, por levantamiento de mano— que el examen en comisión sea precedido por una discusión en asamblea para fijar, con específico orden del día, los criterios informadores sobre los cuales la comisión deberá atenerse en la formulación de los artículos. Quedan las normas sobre remisión en aula, que se determina, también en el caso en el que la comisión competente considera que no se debe adecuar a las opiniones expresadas por las comisiones de asuntos constitucionales o programación y balance. Como se ve, esta última variante del procedimiento mixto, en el Senado recalca sustancialmente la precedente disciplina de la Cámara.

Por lo que se refiere a la Cámara de Diputados, en su reglamento ha sido introducida, ante todo, una disposición que, adecuándose a la disciplina ya existente en el Senado, ha extendido correctamente al procedimiento mixto la reserva de asamblea establecida por el artículo 72 constitucional. No ha sido acogida expresamente la propuesta racional para excluir de tal procedimiento a la conversión

<sup>136</sup>La resolución, instrumento desconocido en el derecho parlamentario escrito, antes de la reforma de 1971, fue el acto parlamentario con el que la Cámara recurrió, de hecho, en los casos rarísimos de “criterios informativos” que la asamblea dirigió a las comisiones relatoras. El nuevo reglamento, curiosamente, no lo menciona, entre los varios tipos de resolución introducidos.

de los decretos-ley, pero de la discusión sobre el proyecto del reglamento surge netamente la interpretación no-controvertida<sup>137</sup> de la no sujeción de esa especie normativa tanto al procedimiento descentralizado como al mixto.

El diferimiento a la comisión en sede relatora está dispuesto, no por el presidente de la Cámara, sino, más bien, por la misma asamblea apenas concluida la discusión general y, por lo tanto “antes de pasar al examen de los artículos” de un proyecto de ley ya examinado y transmitido a ésta por la comisión con sede referente. A la comisión se confía la tarea, “dentro de un término determinado”, de la formulación de los artículos, mientras que a la asamblea se le confía su aprobación sin declaraciones de voto, así como la aprobación final.<sup>138</sup>

El diferimiento también puede ser deliberado por la misma asamblea, a petición unánime de los representantes de los grupos en la comisión, o de más de cuatro quintos de sus componentes, acompañada de los pareceres, cuando estén regulados, de las comisiones de asuntos constitucionales, balance y trabajo (una norma análoga subsiste también en el Reglamento del Senado, con la variante representada por el diferimiento por obra del presidente, más que de la asamblea y por la comisión dispuesta a petición adelantada de la comisión, unánime y acompañada por el asenso el gobierno). En todo caso, la asamblea en el acta del diferimiento, puede establecer los criterios y principios directivos para la formulación de los artículos con específico orden del día, predispuerto por la comisión competente.<sup>139</sup>

<sup>137</sup>A la enmienda relativa de los decretos-ley, presentada por el grupo del *Manifiesto* y desarrollada por el diputado Caprara, el relator de la junta del reglamento le objetó la oportunidad de no variar las especies constitucionalmente previstas, tanto más que “la cámara ha considerado siempre que la conversión de los decretos-ley nunca se tuviese que hacer en sede legislativa ni relatora”. En realidad, durante la primera legislatura republicana, cuatro decretos-ley fueron convertidos en ley a través del procedimiento descentralizado.

<sup>138</sup>El Reglamento de la Cámara, en el texto aprobado en 1971, preveía la escisión en dos procedimientos distintos de los poderes deliberantes de la asamblea, la que podía limitarse a la sola aprobación de los artículos sin declaraciones de voto, o proceder a través de la discusión de los artículos según la norma del artículo 85 del Reglamento de la Cámara, procedimiento que implicaba la discusión de artículo por artículo y la votación de las enmiendas relativas. Ya que esta segunda modalidad, en definitiva hacía vana la finalidad misma de todo el procedimiento de reducción, retribuyendo a la asamblea aquella elaboración definitiva de los artículos que se había atribuido a la comisión, ella ha sido suprimida sucesivamente.

<sup>139</sup>Esta variante, respecto al Reglamento del Senado, en el que ningún rol en este sentido está confiado a la comisión, encuentra probablemente su justificación en las diversas modalidades, que en las dos cámaras, dan origen al procedimiento en sede de redacción. En efecto, en el Senado, se llega a la eventual aprobación de los criterios y principios directivos, sobre petición de ocho senadores y dentro de ocho días de la comunicación por parte del presidente de la asamblea del diferimiento del proyecto de ley a la comisión en sede de redacción y, por lo tanto, antes de que ésta haya podido efectuar algún examen, aunque mínimo, del proyecto mismo. La determinación de los criterios y principios directivos brota en este caso, del debate en asamblea y de las intervenciones de los senadores y de los respectivos grupos. En cambio, en la Cámara, la determinación de los criterios mencionados sucede después del examen en sede referente por parte de la comisión competente, con la consecuente agregación normal de las distintas reagrupaciones formadas por una mayoría y por una o más oposiciones. Entonces, aparece comprensible, y conforme a unos evidente exigencia de economía de los debates, que la determinación de los principios directivos, por parte de la asamblea, acontezca sobre la base de una propuesta de la comisión de mérito que sintetice la orientación política de su mayoría interna, con la advertencia sin embargo, que se trata de una propuesta y que, en consecuencia, la asamblea puede libremente modificarla aun en manera radical.

Queda a salvo, y ello para cada uno de los miembros de ambas cámaras, el derecho de presentar enmiendas ante la comisión, aunque no forme parte de ella, y de participar –sin voto– en su discusión.

En definitiva, el procedimiento en sede de redacción parece vincularse más al tercero que al segundo párrafo del artículo 72 constitucional. En efecto, éste no puede configurarse como un procedimiento abreviado ni en el Senado, en donde el reglamento no prevé expresamente algún término, ni en la Cámara, en donde tal término, aun previsto, está confiado a una decisión totalmente libre de la asamblea y, por lo tanto, puede no corresponder de hecho a una exigencia de celeridad en el procedimiento. En el tercer párrafo del artículo 72 constitucional, además, se vincula expresamente la normativa del Senado, que registra la medida institucional de una intervención de la asamblea en el procedimiento legislativo, limitada a la sola aprobación final de ley.

El procedimiento delineado por el Reglamento de la Cámara, en cambio, rehúye a esta eventualidad (pero es evidente que, no obstante, ésa queda siempre a salvo –así como en el Senado–, en cuanto está expresamente reconocida por el mismo texto constitucional la facultad del gobierno, de un décimo de los componentes de la asamblea o de un quinto de la comisión, de remitir a la asamblea el proyecto de ley, para someterlo a la aprobación final con sólo declaraciones de voto) estableciendo un procedimiento que la constitución efectivamente no prevé la intervención de la asamblea no sólo para la votación final, sino, también, para la votación de los artículos.

Se puede discutir, con buena razón, sobre la oportunidad del procedimiento así como está definida por este reglamento (pero es evidente que toda evaluación de oportunidad política-constitucional se remite a la misma Cámara), pero no –así nos parece– sobre su legitimidad, dado que el artículo 72 constitucional, al disciplinar la remisión de un proyecto de ley de la comisión en sede deliberante a la asamblea, prevé dos distintas y extremas posibilidades (el procedimiento ordinario, por una parte, es decir, la intervención más plena por parte de la asamblea; y por la otra, la sola aprobación final, es decir, la intervención mínima hipotética) y por consecuencia, legítima de todas las situaciones intermedias, confiadas a su determinación, dentro de los límites constitucionalmente fijados, a la potestad discrecional de las cámaras.

Que el procedimiento, en sede de redacción, se vincule al tercer párrafo del artículo 72 constitucional y que, por lo tanto, se encuentre en él la propia legitimidad constitucional, brota también de la consideración de que tanto el Reglamento de la Cámara como el del Senado establecen expresamente, retomando y ampliando la formulación constitucional, la reserva de asamblea (artículo 72, cuarto párrafo, constitucional) sobre determinadas materias así como (pero, sólo el del Senado) la

remisión de los senadores o de un quinto de los componentes la comisión (pero nos parece superfluo repetir que tal disposición, como se mencionó antes, puede no aplicarse también en la Cámara).

En cambio, debe remarcarse la incongruencia de la normativa de la Cámara cuando –recuérdese– diversamente del Senado, ésta inicia el procedimiento mixto, por decirlo así, a mitad del camino, es decir, después de que en aula se haya agotado la discusión sobre líneas generales, precedida, obviamente, por el examen preliminar de la comisión en sede referente. Por esto, considerado todo el procedimiento mixto se puede explicar en realidad, únicamente como tentativo de salvación *in extremis* (por otra parte, muy dudoso en los resultados) de proyectos de ley que, así como están redactados desde la discusión general, parecen destinados a la reprobación: un “examen de reparación” para el proponente.<sup>140</sup>

### *El procedimiento de conversión de los decretos-ley*

UN ARGUMENTO particularmente complejo es el texto relativo a la decretación de urgencia y al conexo procedimiento parlamentario para la conversión en ley. En esta sede interesan los aspectos que son más propiamente parlamentarios del instituto, que todavía no pueden ser tratados sin una referencia continua a los principios constitucionales que lo disciplinan y que interfieren con la normativa parlamentaria y la actividad conexas. Al mismo tiempo el tratamiento de este instituto se desarrolla a lo largo de la línea más delicada y controvertida del derecho constitucional: la de la relación entre el deber ser y el ser, entre forma y realidad, entre constitución formal y constitución material. En ninguna otra parte del sistema constitucional, en efecto, parece posible encontrar una más radical y probablemente irreversible contraposición entre eso que ha querido disponer el legislador constituyente con el artículo 77 constitucional y, eso que, en cambio, han hecho fuerzas políticas con el consenso explícito o implícito de los órganos constitucionales de control (Presidente de la República y Corte constitucional).

No es ésta la sede la para tratar de la relación entre constitución formal y constitución material. Es suficiente señalar que el obligatorio reconocimiento que debe

<sup>140</sup>Es necesario agregar, que el procedimiento delineado en la Cámara presta su flanco para otra censura, bajo el perfil de su oportunidad, en la medida en que permite a la asamblea pronunciarse sobre el texto no sólo con la votación final, sino, también, con votación sobre artículos en singular. En efecto, o éstos son todos aprobados en el texto presentado por la comisión –dada la imposibilidad de presentar y votar enmiendas–, y entonces parece suficiente la simple previsión de la voluntad final sobre el texto entero, o bien, aunque uno solo de tales artículos en hipótesis es rechazado, con la lógica consecuencia –dada la imposibilidad de aportar al texto las enmiendas necesarias que surgen de aquella votación negativa– de involucrar el texto en su totalidad, determinando su rechazo en la votación final: entonces, en uno o en otro caso, nada se agrega a cuanto se ha obtenido con la sola votación final.

ser dado a la efectividad no puede ser separado del continuo reclamo a los principios y a las normas constitucionales, especialmente, cuando, como en esta ocasión, los unos y las otras expresan valores actuales todavía.

Es conocido como el decreto-ley de instrumento normativo de naturaleza excepcional, utilizable sólo “en casos extraordinarios de necesidad y de urgencia”<sup>141</sup> en realidad se haya transformado en una especie de diseño de ley reforzado (Cuocolo), en cuanto entra inmediatamente en vigencia con fuerza de ley y, luego, llega a ser definitivo con la conversión en la ley formal<sup>142</sup> mediante un procedimiento muy rápido, destinado teóricamente a concluirse dentro del breve periodo de sesenta días. Estas ventajas indiscutibles han empujado al gobierno, desde hace muchos lustros a esta parte, a un uso reiterado de la decretación de urgencia, a menudo fuera de los casos extremadamente limitados dentro de los cuales la norma constitucional quiso circunscribirlo.

El recurso a la decretación de urgencia, sin embargo, no está carente de inconvenientes para el gobierno y para su mayoría parlamentaria, y en general, para el funcionamiento de todo el sistema político. El brevísimo término de sesenta días para la conversión del decreto en ley, bajo pena de terminación y de pérdida de to-

<sup>141</sup> El límite fundamental, puesto por el artículo 77 constitucional a la decretación de urgencia está presentado por aquellos “casos extraordinarios de necesidad y de urgencia” cuya verificación legítima al Ejecutivo para la asunción de esta potestad normativa. Quien leyese con atención y sin prevención la norma, teniendo presente también los trabajos preparatorios de la asamblea constituyente, se daría cuenta inmediatamente de que la formulación constitucional es por sí misma extremadamente restrictiva, habilitando al gobierno la adopción de la decretación de urgencia en casos en que parece correcto definirlos únicamente como excepcionales. En efecto, el artículo 77, no sólo hace referencia a los casos, ya limitados, en los que es necesario y urgente tomar medidas, sino exige que éstos tengan el requisito ulterior de lo extraordinario.

Una lectura del texto, desvinculada de la influencia de una praxis contra la que está en un contraste radical, desemboca en una neta delimitación del ámbito de operatividad de la norma constitucional. Sin embargo, la doctrina ha ampliado los confines restringidos en que la norma constitucional había deliberadamente contenido esta potestad normativa del gobierno, teorizando, junto a una necesidad absoluta, correspondiente aproximadamente a la formulación constitucional, también una necesidad relativa, es decir, existente en relación con el particular y contingente rumbo político perseguido por el gobierno y por la mayoría parlamentaria (Esposito). Esta tesis en cuanto es ampliamente correspondiente a la efectividad del sistema, se pone todavía en contraste con el segundo párrafo del artículo 77 constitucional que prevé la convocatoria y la reunión, dentro de los cinco días, de las cámaras “aunque estén disueltas”. En efecto, es conocido y aceptado en doctrina, que con la disolución debería detenerse la actividad del rumbo político y el gobierno debería limitarse al desahogo de los asuntos comunes (o de ordinaria administración) que por lo particular y delicadeza del momento político institucional deberán desarrollarse en una forma aún más restringida de cuanto acontece en ocasión de las crisis de gobierno. En una situación tal, por lo tanto, la convocatoria de las cámaras escapa totalmente a las exigencias de un rumbo político que ya se ha agotado, y puede encontrar justificación, solamente, en la excepcionalidad del caso que se presenta, la que se pone, por lo tanto, como límite general al poder del gobierno de recurrir a la decretación de urgencia.

<sup>142</sup> Los decretos-ley están destinados a terminar y a desaparecer del orden jurídico con todos sus efectos de naturaleza transitoria, si no están sujetos al control por parte de las dos cámaras, que deben, si así lo consideran, “convertirlos en ley”, dentro del término de sesenta días. Según la doctrina más acreditada (Crisafulli, Paladín) la ley de conversión sustituiría al decreto-ley. Por lo tanto, desde la fecha de entrada en vigencia de la ley de conversión, las normas que el decreto-ley había introducido provisionalmente “ven renovada la propia fuente, que no es ya la medida gubernativa, ya salida de escena, sino la sucesiva ley de conversión llamada “innovación de la fuente” (Crisafulli).



dos sus efectos desde el inicio, en efecto, ha obligado al gobierno a convenir sistemáticamente el contenido normativo con las oposiciones, especialmente con la más fuerte oposición de izquierda, para ampliar el consenso y con el fin de evitar el riesgo de que éste no se convierta. Por lo tanto, el decreto legislativo, en la medida en que se ha transformado de instrumento excepcional en instrumento normal de gobierno y de aplicación del rumbo político del Ejecutivo, ha llegado a ser uno de los institutos más importantes a través del cual se ha realizado ese régimen comprometido entre la mayoría y las oposiciones, al que las fuerzas políticas, desde hace un decenio a esta parte, han buscado de afianzarse.

El abuso sistemático y frecuente de la decretación de urgencia, no podía dejar de incidir sobre el desarrollo ordenado de la actividad parlamentaria. La programación de los trabajos a menudo es alterada y, con mucha frecuencia, impedida por un verdadero aluvión de decretos que obligaba a las cámaras a operar solamente para su conversión en ley, reduciendo al mínimo tanto la actividad de control como la actividad ordinaria legislativa. Las cámaras, por lo tanto, no estaban en condiciones de dedicarse al examen y a la aprobación de los proyectos de ley considerados más importantes y más urgentes, sino obligadas a recibir las evaluaciones de urgencia hechas propias por el gobierno con el recurso del instituto del decreto-ley.

Esta situación, extremadamente desagradable para el funcionamiento de las dos cámaras y para las relaciones entre el Parlamento y el gobierno, ha encontrado su expresión en numerosas y repetidas intervenciones de los respectivos presidentes, ampliamente compartidas por los grupos parlamentarios. En consecuencia, se ha llegado a una reforma específica de los reglamentos parlamentarios, que, aun racionalizando el procedimiento de conversión de los decretos-ley y haciéndola conforme a las exigencias del artículo 77 constitucional, no ha sido capaz, sin embar-

---

Las consecuencias de este modo de entender la naturaleza de la ley de conversión son evidentes: ésta sería un acto legislativo, en todo y por todo idéntica a las otras leyes ordinarias, desvinculado del decreto-ley al que convierte, sujeto sólo a los límites que ha puesto la constitución a la potestad legislativa de las cámaras. Éstas, por lo tanto, al convertir el decreto-ley escaparían a los límites que ha puesto la constitución a la decretación de urgencia del gobierno. En definitiva, el Ejecutivo podría recurrir a este instrumento toda vez que lo considere oportuno, aun fuera de los presupuestos constitucionales, confiando luego a la propia mayoría, en sede de conversión, la tarea de sanar las ilegitimidades eventualmente cometidas. En tal modo, el sistema de garantía constitucional que el constituyente ha delineado alrededor de la decretación de urgencia, disciplinándola detalladamente y con extremo rigor, acaba por esfumarse completamente.

En cambio, parece preferible considerar que a la ley de conversión le haya confiado el artículo 77 constitucional, la única función atribuible de eficacia de ley al acto gubernativo, sin poder incidir, entonces, en modo alguno (sanándolos) sobre eventuales vicios de constitucionalidad de este último. Ambos actos —el del gobierno y el del Parlamento, vinculados en manera inescindible— están, en las respectivas esferas de competencia, subordinados al artículo 77 que los disciplina, y en cuanto tales, incapaces para prevalecer sobre la norma constitucional. Los vicios de constitucionalidad propios del decreto-ley, por lo tanto, no pueden ser sanados por la ley de conversión, sino, deberían estar sometidos al control de la Corte constitucional (aunque esta última, sin embargo, se ha abstenido sustancialmente, sobre la base de la teoría antes criticada, de ejercerlo).

go, para reconducir, dentro de límites aceptables, el abuso que el gobierno ha hecho de este instrumento.

La disciplina reglamentaria relativa a la conversión de los decretos-ley (artículos 96-*bis* y 85, sexto párrafo, Reglamento de la Cámara, y artículo 78 del Reglamento del Senado) establece que el proyecto de ley de conversión<sup>143</sup> presentado por el gobierno o transmitido desde la otra Cámara, es asignado el mismo día a la comisión referente competente en el mérito y también a la comisión de asuntos constitucionales, la que, dentro de tres días del diferimiento en la Cámara y dentro de cinco días en el Senado, transmite a la asamblea el propio parecer sobre la subsistencia de los presupuestos requeridos por el artículo 77 constitucional,<sup>144</sup> así como

<sup>143</sup>El artículo 77 constitucional establece que cuando el gobierno adopta un decreto-ley, debe, el mismo día, presentarlo "a las cámaras que, aunque disueltas, se convocan expresamente y se reúnen dentro de cinco días". La praxis seguida a este propósito, en la Cámara y en el Senado, y las normas reglamentarias mencionadas en el texto que luego las han ratificado, en cambio, se separan profundamente de la norma constitucional, dado que el decreto-ley es presentado sólo ante una Cámara y no ante ambas. Esta situación se vincula, por una parte, a la normativa existente antes de la entrada en vigencia de la Constitución republicana (y más precisamente, al artículo 3 de la Ley número 100 de 1926, por el cual el decreto-ley debía ser presentado, para los efectos de conversión en ley, "a una de las dos asambleas legislativas") y, por la otra, a la exigencia de no limitar la conversión a una simple aprobación o rechazo del texto adoptado por el Ejecutivo, sino de someterlo contextualmente a modificaciones.

Ninguna de las dos argumentaciones, sin embargo, es suficiente para justificar la violación de la norma constitucional. El hecho de que la disciplina preconstitucional de la decretación de urgencia, proveyese a la presentación del decreto-ley ante una sola Cámara, carece completamente de influencia en nuestro ordenamiento, dado que el legislador constituyente ha aprobado una nueva disciplina radicalmente diversa de la precedente. En segundo lugar, no parece que por la exigencia de permitir a la Cámara modificar el texto del decreto-ley contextualmente para su conversión (por una exigencia obvia de economía procedimental, que no puede ser desconocida) deba brotar la necesidad de la presentación a una sola de ellas y no a ambas. En efecto, corresponde a la potestad reglamentaria de las cámaras, la tarea de delinear un procedimiento específico de conversión de los decretos-ley que permita, por un lado, en el pleno respeto de la previsión constitucional, la intervención inmediata de ambas para la verificación de los presupuestos constitucionales y, en caso negativo, su cancelación de ordenamiento jurídico y la eventual activación de la conexas responsabilidad; por el otro, disipe los problemas surgidos de la presentación contemporánea en las dos ramas del Parlamento del proyecto de ley de conversión, delineando, por ejemplo, un procedimiento que permita el inicio del *iter* legislativo verdadero y propio en una Cámara, y en la otra, sólo el examen preliminar en comisión, sin votación, hasta cuando le sea transmitido el texto aprobado por la primera. Es obvio que por acuerdos entre las dos presidencias y el gobierno, se debería confiar la tarea de distinguir alternativamente entre las dos cámaras los varios proyectos de ley de conversión, con el fin de salvaguardar el principio de su perfecta igualdad institucional.

<sup>144</sup>Como es conocido, no es este el único caso en el que las cámaras efectúan un control de constitucionalidad, de un acto sometido a su examen. Más bien, una finalidad específica de la comisión de asuntos constitucionales es precisamente la de proveer de opiniones sobre la constitucionalidad de ley, a la comisión competente en el mérito y, en consecuencia, a la asamblea (*cf.*, artículo 75, primer párrafo del Reglamento de la Cámara, y artículo 40, segundo párrafo, del Reglamento del Senado). Sin embargo, eso no implica de hecho que la evaluación de legitimidad constitucional, efectuada por los órganos internos de las cámaras se ponga en conflicto, excluyéndolo, en el control de constitucionalidad que en nuestro ordenamiento está confiado a la Corte constitucional. La ausencia de incompatibilidad entre el control parlamentario y el de la Corte constitucional, se vincula a la naturaleza radicalmente diversa de los dos órganos (política, ésa de las dos cámaras, jurisdiccional de la Corte constitucional), que se refleja sobre sus mismas actividades. Las mismas consideraciones valen frente al control de constitucionalidad efectuado por las cámaras frente a los decretos-ley. Por otra parte, eso resulta claramente confirmado por el mismo artículo 96-*bis* del Reglamento de la Cámara, cuyo segundo párrafo prevé el diferimiento de los diseños de ley de conversión de los decretos-ley a la comisión de asuntos constitucionales "para el parecer, según los sentidos del artículo 75", que al referirse a la actividad consultiva general, efectuada por esta comisión, no diferencia en nada esta última de aquélla desarrollada en ocasión del examen de los presupuestos de constitucionalidad de la decretación de urgencia.

sólo en el Senado “de los requisitos establecidos por la legislación vigente” (es decir, por el artículo 15 de la Ley número 400 de 1988).<sup>145</sup>

Cuando la comisión de asuntos constitucionales no encontrase en su parecer, la subsistencia de los requisitos de constitucionalidad del decreto-ley éste se transmite inmediatamente al presidente de la asamblea, quien convoca a esta última para que se pronuncie. Se llega al mismo resultado, en el caso en el que el parecer de la comisión de asuntos constitucionales sea favorable, a condición de que, dentro de las veinticuatro horas de su transmisión al presidente, lo pidan, respectivamente, un décimo de los componentes del Senado, o bien, en la Cámara, treinta diputados o uno o más presidentes de grupo que separada o conjuntamente resulten de la misma consistencia numérica.

En la discusión relativa intervienen (por no más de quince minutos en la Cámara, diez en el Senado), además del gobierno y el relator, un representante por cada grupo parlamentario (así como, en la Cámara, por no más diez minutos, los diputados disidentes respecto a las posiciones tomadas por el propio grupo).

En la Cámara, la asamblea se pronuncia con votación, en donde resulte la presencia del número legal; en el Senado, la votación se efectúa por apelación nominal con escrutinio simultáneo. Si la votación sobre presupuestos constitucionales (o, en el Senado, también sobre requisitos establecidos por la legislación vigente) tiene resultados negativos, el proyecto de ley de conversión se entiende rechazado. El cuarto párrafo del artículo 78 del Reglamento del Senado establece además que cuando tal deliberación se refiera a una parte o a disposiciones al singular del decreto-ley o del proyecto de ley de conversión, sus efectos operan limitadamente a esas partes o disposiciones que se intentan suprimir, delineando con ello una especie de conversión parcial (o parcial no-conversión) del decreto-ley.<sup>146</sup>

<sup>145</sup>El segundo párrafo del artículo 15 de la Ley número 400 de 1988, dispone que el gobierno no puede mediante decreto-ley, conferir delegaciones legislativas según los sentidos del artículo 76 constitucional, proveer en las materias indicadas en el cuarto párrafo del artículo 72 constitucional; renovar disposiciones de decretos-ley a los que se le haya negado la conversión, con el voto de una de las dos cámaras; regular las relaciones jurídicas surgidas sobre la base de los decretos no convertidos; retomar la eficacia de disposiciones declaradas ilegítimas por la Corte constitucional por vicios fuera del procedimiento legislativo; y, además (tercer párrafo), que el decreto-ley debe contener medidas de aplicación inmediata cuyo contenido debe ser específico, homogéneo y correspondiente al título.

<sup>146</sup>De los trabajos preparatorios de esta disposición resulta la disociación, por lo que se refiere a los efectos, entre el rechazo de conversión del decreto, que implica el rechazamiento del mismo, y el rechazo parcial, debido a la evaluación de no subsistencia de los presupuestos de constitucionalidad o de los requisitos requeridos por la legislación vigente relativa a partes o disposiciones en particular del decreto-ley, que se entienden como suprimidas para darle curso ulterior al procedimiento. En definitiva, parecería que se debería considerar que el voto declarativo de la insubsistencia de los presupuestos de constitucionalidad o de legitimidad del derecho, equivalga al rechazo total de conversión, mientras que la deliberación de insubsistencia parcial de esos requisitos equivalga a la aprobación de una enmienda supresoria, retomable a través de la acostumbrada *navette* parlamentaria. El sexto párrafo del artículo 15 de la Ley número 400 de 1988 después confía al ministro de gracia y justicia la tarea de cuidar la publicación inmediata del rechazo o conversión parcial, sólo si ésta es “definitiva”, es decir, si fue deliberada por ambas cámaras.

Durante el curso ulterior de la discusión no pueden ser presentadas cuestiones prejudiciales de mérito, o suspensivas, ni órdenes del día de no pasar a los artículos. Por otra parte, le espera al presidente de asamblea el poder de declarar inadmisibles las enmiendas y los artículos agregados que no se refieran estrechamente a la materia del decreto-ley (artículo 96-bis, octavo párrafo del Reglamento de la Cámara, y artículo 97 del Reglamento del Senado).<sup>147</sup>

Transcurrido el término de quince días, asignado por el segundo párrafo del artículo 81 del Reglamento de la Cámara a la comisión referente para el informe a la asamblea, el proyecto de ley de conversión, de cualquier manera, es tomado en consideración en la programación de los trabajos, aunque el examen relativo no haya sido cumplido por la comisión. La norma obviamente facilita, pero sin garantizarla, su inserción en la programación para llegar en tiempo útil una deliberación concluyente. En cambio, en el Senado, el proyecto de ley de conversión presentado por el gobierno está inscrito, en todo caso, en el orden del día de la asamblea en modo de asegurar que la votación final se realice no después del trigésimo día del diferimiento. La norma se refiere, obviamente, a la única eventualidad en que el diseño de ley sea presentado por el gobierno, y tiende a asegurar a la Cámara la mitad del tiempo fijado por la constitución (treinta días) para el examen del diseño de ley de conversión.<sup>148</sup>

---

Esta disociación en los efectos, entre el rechazo de conversión total y el parcial, despierta serias perplejidades. En efecto, o se admite que el decreto-ley pueda ser sólo convertido o no convertido *in toto*, y entonces se debe excluir que sea admisible una deliberación parcial de insubsistencia parcial de aquellos presupuestos y la norma reglamentaria que la permite y la disciplina debería ser considerada constitucionalmente ilegítima; o bien, se considera que tal voto sea legítimo, y entonces no nos parece que se pueda escapar a la conclusión que los efectos deban ser idénticos: publicación inmediata en la *Gazzetta ufficiale* y pérdida contextual de eficacia jurídica de las partes del decreto consideradas no conformes a la constitución.

Por otra parte, tanto en uno como en otro caso, es idéntica la naturaleza de la deliberación sobre la evaluación de los presupuestos de constitucionalidad, asimilable a un acto de control político sobre la actuación del gobierno, cuyos efectos no pueden variar en relación con las consideraciones de naturaleza cuantitativa. La irracionalidad de la disposición brota luego con ulterior evidencia cuando se tiene presente que toda la disciplina reglamentaria, tanto de la Cámara como del Senado, ha tenido como rigurosamente distinta la fase de la evaluación de los presupuestos de la constitucionalidad, de la que deberían surgir idénticas consecuencias de carácter jurídico, de la fase del mérito relativa a la evaluación del contenido normativo del decreto-ley y de la ley de conversión (para la que es necesario el consenso idéntico de las dos cámaras).

<sup>147</sup>El último párrafo del artículo 78 del Reglamento del Senado, establece que las enmiendas presentadas en comisión a la ley de conversión y aprobadas por ella, deben ser transmitidas a la asamblea "como tales", es decir, separadas del texto del decreto-ley (cuyos artículos no se votan) y del artículo (por costumbre único) de la ley de conversión. También, en la Cámara, los artículos del decreto-ley no son votados y, para el sexto párrafo del artículo 85, la discusión sobre el artículo de conversión del decreto-ley acontece sobre el conjunto de enmiendas, subenmiendas y artículos agregados, referida a cada uno de los artículos del decreto-ley.

<sup>148</sup>El artículo 15 de la Ley número 400 de 1988 establece, en el segundo párrafo, que el gobierno no puede renovar las disposiciones de los decretos-ley a los que se les haya negado la conversión en ley, con el voto de una de las dos cámaras, reconociendo implícitamente con eso, la facultad al gobierno, fuera del caso indicado, para volver a presentar los decretos-ley no convertidos por el inútil transcurso del término de sesenta días.

De esta manera, se recibe y legitima la praxis que, sin embargo, no parece conforme al texto constitucional, y que desde hace un veinteno se ha establecido a este propósito.

Una evaluación de esta disciplina, sobre todo en orden a la deliberación sobre la subsistencia de presupuestos de constitucionalidad, conduce a un juicio de insuficiencia sustancial. En efecto, las cámaras son órganos políticos y quedan como tales porque son ellas a las que se les confían evaluaciones de orden jurídico-constitucional. En efecto, sus miembros variadamente condicionados por las finalidades políticas por conseguir, por la disciplina de partido, por la exigencia de sostener o contrastar, según la colocación parlamentaria, la coalición gubernativa.

El filtro parlamentario que se ha querido introducir en el procedimiento antes descrito se ha demostrado, entonces, del todo no idóneo, como era fácil prever, para proponer un dique al abuso de la decretación de urgencia y a reconducir, esta última, al respeto de las normas constitucionales y legislativas. En efecto, las cámaras han reconocido sistemáticamente la conformidad a unas y a otras de los decretos-ley adoptados por el gobierno, y en las raras ocasiones en que las comisiones de asuntos constitucionales han transmitido a la asamblea una propuesta negativa, rigurosamente motivada también, esta última ha sido, después, tranquilamente desatendida.

Las profundas transformaciones producidas en este último decenio a los reglamentos parlamentarios: el progresivo y rápido cierre de los amplios espacios dejados al obstruccionismo, el abandono de los módulos de compromiso entre la mayoría y las oposiciones y el reconocimiento normativo a la primera de una efectiva y reforzada capacidad de decisión, hasta la adecuación de los tiempos de la discusión, permiten hoy al gobierno y a su mayoría llegar en tiempos muy breves, aunque apoyados por una cohesión no ficticia y por una voluntad política real, a la adopción de medidas legislativas de aplicación del rumbo político acordado. En esta nueva y diferente situación la ampliación del instituto de la decretación de urgencia con la finalidad de aplicar el rumbo político del gobierno, pierde su justificación tradicional fundada sobre la inexistencia de rápidos procedimientos parlamentarios de decisión y, por lo tanto, debe ser reconducido a los estrechos márgenes constitucionales fijados. Para su respeto, el control parlamentario es hoy, en teoría y en el hecho, insatisfactorio completamente. Con la llegada de los partidos y la consolidación de la relación entre la mayoría parlamentaria y el gobierno disminuyó hasta las raíces, salvo casos excepcionales, la posibilidad de un control efectivo de las cámaras sobre el Ejecutivo.

Éste, por lo tanto, debería confiarse a órganos ajenos a las cámaras, es decir, al Presidente de la República, en sede de emanación, y a la Corte constitucional, en el juicio constitucional. Pero, ni uno ni la otra han querido ejercerlo hasta ahora, aunque si los tiempos parecieran ya maduros para que el instituto sea colocado en el nicho diseñado por el legislador constituyente.

### *El procedimiento de aprobación de las leyes constitucionales*

PARA EL PROCEDIMIENTO de formación de las leyes constitucionales y de revisión de la constitución, el artículo 138 exige por parte de cada Cámara “dos sucesivas deliberaciones con un intervalo de no menos de tres meses”, así como la mayoría absoluta de los componentes para la segunda votación, con la ordenación, luego, de no dar lugar al referéndum popular previsto por el mismo artículo, cuando en la segunda votación la ley haya sido aprobada, en ambas cámaras, con la mayoría de dos tercios de sus componentes. Es conocido que con la Ley del 25 de mayo de 1970, número 352, institutiva de varios tipos de referéndum previstos por la constitución, ha cesado de ser exclusivo y obligatorio el procedimiento que implicaba la mayoría de los dos tercios para la segunda deliberación —que por fuerza de las cosas había sido el único aplicable correctamente por la imposibilidad del referéndum—, con la consecuencia de que ya son operantes dos módulos de revisión constitucional: el exclusivamente parlamentario, que era precisamente el único accionable hasta la Ley de 1970, y que exige el alto quórum de los dos tercios, y el mixto, que implica la posibilidad de la participación popular en el procedimiento formativo de la ley constitucional, cuando para la segunda deliberación se haya expresado afirmativamente la mayoría de los componentes. El presente párrafo no distingue entre los dos módulos precedentes, siendo idénticas para ambos las cuestiones de derecho parlamentario vinculadas a la revisión constitucional.

La interpretación del señalamiento constitucional, dio ocasión para una polémica, particularmente aguda también en sede política, al final de la segunda legislatura republicana, a propósito de los acontecimientos procedimentales para la discusión de un proyecto de reforma del Senado. La doctrina, conforme en considerar indispensable el procedimiento gravado tanto para la revisión de la constitución como para las leyes constitucionales, quedó dividida sobre la selección entre el principio de la alternativa y el de la inmediatez a propósito de la doble deliberación de cada Cámara, y respecto a aquélla sobre el criterio de la doble deliberación, “conforme” o no, para la validez del procedimiento, si se seguía o no se seguía el criterio de la consecutividad. Los autores de la llamada “doble conformidad”, es decir, de la prohibición de introducir enmiendas en la segunda deliberación, preveían con razón en esa, el único serio agravamiento idóneo para satisfacer las exigencias deseadas por el constituyente, en cuanto a que permite la más evidente e indiscutible manifestación de ese “repensamiento” sin reservas, que se quiere como objetivo de este procedimiento agravado. en cambio los autores de la licitud de dos deliberaciones no conformes y aquéllos de su legítima inmediatez en la misma Cámara, objetaron, los primeros, que el constituyente usó en los trabajos prepara-

torios la expresión “dos sucesivas lecturas”, más bien que “deliberaciones”, significando con ello —en el expreso reclamo a un instituto del parlamentarismo clásico— que las cámaras podían enmendar muy bien el texto después del intervalo de tres meses y, los segundos, que no puede ser aceptable para una asamblea, contra los principios informadores de todo el derecho parlamentario, aprobar un texto legislativo antes que la manifestación de su voluntad frente a él haya sido perfeccionada.

La normativa constitucional, aun por motivos políticos, tuvo además, aplicaciones contrastantes en las primeras legislaturas. En 1952, cuando surgió en la Cámara de Diputados el problema del procedimiento para la ley constitucional (Giovanni) Leone —la primera, después de la entrada en vigencia de la Constitución—, no sólo fue adoptado el criterio de las dos consecutivas deliberaciones en la misma Cámara, sino que hubo, más aún, una decisión de la junta del reglamento, entendida para disciplinar la cuestión en vía normativa. Eso que después dio lugar al artículo 107 del Reglamento de la Cámara, texto de 1952, con base en el cual “...las dos deliberaciones previstas por el artículo 138 de la Constitución tienen lugar consecutivamente...”. Por otra parte, se admitieron enmiendas, también en segunda deliberación. Fue en 1957, en relación con la urgencia de aprobar la reforma del Senado en la Cámara de Diputados, antes del término de la legislatura que esta asamblea quiso regresar sobre la propia decisión, modificando incluso la disciplina del procedimiento para la aprobación de las leyes de revisión y de las leyes constitucionales. Así nació un nuevo artículo 107 en el que se prescribía simplemente que “las dos deliberaciones previstas por el artículo 138 ...tienen lugar a distancia de tiempo no inferior a tres meses...”. Resultó por lo tanto, abandonado el criterio de la inmediatez y escogido el de la alternación: no tanto por razones teóricas sino porque —como fue claramente declarado— la consecutividad hubiera constituido un grave obstáculo práctico a la posibilidad de llevar a buen término algunas reformas o integraciones constitucionales antes del final de la legislatura. Pero la “razón práctica” de esta preferencia no encontró eco en los hechos, como sucedió pocos meses después en sede de discusión del proyecto de ley de reforma del Senado, cuando en aquella misma asamblea, por señalamientos del senador De Nicola, el relativo procedimiento fue tachado de inconstitucionalidad, ya sea por la ausencia de la inmediatez de las dos deliberaciones, ya sea por otras cuestiones puestas en el acontecimiento, especialmente en la del absurdo criterio de permitir enmiendas en segunda deliberación, que en realidad hubieran sido aprobadas una sola vez. Bajo el aspecto formal, no se verificó un contraste procedimental entre las dos ramas del Parlamento, ya que la mayoría de los votantes en el Senado —cuyo reglamento callaba sobre la materia— aún no identificándose con la mayoría ministerial rechazó las excepciones de inconstitucionalidad y adoptó, hasta el fondo, el procedimiento expresamente previsto por el reglamen-

to entonces vigente en la Cámara de Diputados. Fue notorio que, en el Senado, el mayor grupo sostenedor del gobierno se abstuvo de votar sobre la reforma constitucional (igualmente que sobre el proyecto de ley constitucional, para permitir a Trieste participar en la elección del Senado): así que la confusión permaneció, tanto que en ocasión de la disolución anticipada del Senado, el presidente del consejo, ilustrando el acto presidencial que había refrendado, mencionó expresamente —entre los varios motivos políticos que habían determinado la concomitante voluntad del jefe del Estado y del jefe de gobierno— a la “falta de normas ciertas y concordantes del procedimiento parlamentario” para la aprobación de las leyes constitucionales.

Con deliberaciones oportunas conformes a las juntas del reglamento de las dos cámaras (que por primera vez habían actuado en forma conservadora, según un método definitivamente por estimular), la atormentada materia encontraba en 1958, una reglamentación satisfactoria. Según esa disciplina, queda rechazado el criterio de la consecutividad (después de la aprobación en sede de primera deliberación por parte de una Cámara, el proyecto para la otra cámara para la primera deliberación, sin esperar el término constitucional para la segunda deliberación por parte de la primera Cámara); los tres meses útiles para adoptar la segunda deliberación comienzan comprendiendo los periodos de puesta al día, de la fecha en la que una rama del Parlamento ha deliberado en primera votación, siempre que el proyecto sea retransmitido por la otra rama, con el texto mismo aprobado por ésta: es decir, en la práctica, los tres meses inician en fechas distintas para las dos cámaras, pero, bajo la condición de que se haya realizado el acuerdo sobre un idéntico texto, naturalmente por lograr, si es el caso, con la acostumbrada *navette*, que entrará siempre en el procedimiento de primera deliberación; en fin, en la segunda deliberación, que no admite las cuestiones prejudicial y suspensiva, ni discusión de los artículos en particular, queda excluida consecuentemente la posibilidad de proponer enmiendas, de órdenes del día y peticiones de arreglos.

El derecho parlamentario positivo —en esta parte no modificado por la reforma de 1971— acogía así, las tesis hechas valer antes en la doctrina por Mortati desde 1952. particularmente relevante en la disciplina vigente, es la exclusión de enmiendas en la segunda deliberación, teniendo presente también que el permitir las hubiera significado avalarlas. Como fue notado por Balladore-Piellieri— que no pudieran proponerse ciertas enmiendas en la primera deliberación, para después introducir las repentinamente en la segunda, y hacer así más fácil su definitiva aprobación alternando completamente la *ratio* que preside la preferencia del procedimiento gravado en la constitución.

En todo proyecto de ley constitucional o de revisión constitucional que vierte *naturaliter* “en materia constitucional”, ocurre automáticamente la exclusión del



procedimiento descentralizado, al que se refiere el último párrafo del artículo 72 constitucional, para el *iter* 24 referido a la primera deliberación, en donde la norma quiere que el *iter* “adopte a las formas previstas por el presente reglamento para los proyectos de ley ordinaria” (artículo 121 del Reglamento del Senado y, análogamente, el artículo 97 del Reglamento de la Cámara); esto es para leer en relación con la norma que para los proyectos de ley en materia constitucional prescribe “siempre obligatoria la votación por parte de la asamblea” (artículo 35 del Reglamento del Senado y, análogamente, el artículo 92 del Reglamento de la 59 Cámara). A la prohibición de aprobación en comisión deliberante se agrega, sin duda, la de la comisión denominada redactora: elimina, al respecto, toda confusión abstractamente creada en el pasado (abstractamente, ya que no se ve cuál es el sentido práctico que hubiera tenido la asignación de proyectos de ley constitucional en la comisión en sede redactora, cuando todos saben que tal procedimiento podría, si acaso, tener alguna utilidad sólo para los textos de ley con un articulado complejo y minucioso) la expresa disposición ahora insertada oportunamente en los nuevos reglamentos (artículos 36, del Reglamento del Senado, y 96 del Reglamento de la Cámara) que impide también este procedimiento para los proyectos de ley en materia constitucional.

Cuando, siempre en el *iter* relativo a la primera deliberación, se verifique entre las dos cámaras alguna discordancia sobre el texto y la consecuente modificación de él por parte de una rama del Parlamento, el reexamen por parte de la otra rama (y el eventual nuevo examen por parte de la segunda Cámara, cuando no se haya realizado *in idem consensus*) versará únicamente sobre las modificaciones aportadas a las eventuales enmiendas consecuentes, salvo la votación final, así como sucede para la normal *navette* en el procedimiento formativo de la ley ordinaria. En cuanto a la segunda deliberación, ésta implica, en cada Cámara, el reexamen en sede referente por parte de la comisión competente (que es la de asuntos constitucionales) y, en asamblea, la discusión general y la aprobación del conjunto, con facultad de declaración de voto para cada grupo.<sup>149</sup>

<sup>149</sup>De muy escasa utilidad y, aun menor, fundamento lógico, puede parecer la repetición, en segunda deliberación, del examen preliminar en comisión referente, ya sea porque es de presumir que el conocimiento instructorio del texto se haya hecho ampliamente durante la primera deliberación, ya sea porque durante la segunda, como es sabido, no pueden ser adoptadas, ni propuestas, enmiendas o artículos agregados: tal incongruencia aparente asume particular importancia para el procedimiento que los reglamentos asignan a las comisiones en sede referente, las cuales, habilitadas en el Senado para la discusión de los artículos específicos sólo cuando hayan sido presentadas enmiendas, en defecto de ésta deben limitarse, antes de ampliar el informe, a una “eventual exposición preliminar” y a una “discusión general de carácter sumario; mientras que en la Cámara de Diputados se aplica sólo la norma sobre el “examen preliminar del proyecto”, una vez que lo hayan finalizado tanto el eventual “comité restringido” como el “comité de los nueve”, respectivamente, al “ulterior examen para la formulación de las propuestas relativas al texto de los artículos” y “para examinar las enmiendas presentadas directamente en asamblea”. Sin embargo, la obligación del reexamen del proyecto, por parte de la comisión competente, aun para la segunda deliberación, se justifica a causa del orden perentorio o al que se refiere el pri-

Con una disposición, recibida también de la disciplina reglamentaria de 1958, queda estatuido (artículo 100 del Reglamento de la Cámara y 124 del Reglamento del Senado) que si el proyecto de ley es rechazado en segunda deliberación, procede la disciplina general para el caso de rechazo, la que, como se sabe, señalaba en un tiempo impedimento a la representación antes de que hubiesen transcurrido al menos seis meses, y ahora prescribe, si el sujeto está representado, su temporal improcedencia por el mismo periodo, en el sentido de asignación a la comisión competente. Así como, por expresa referencia del procedimiento para la formación de la ley ordinaria por aplicar a la primera deliberación, este instituto se aplica también para esa fase, es necesario examinar los diferentes efectos, según que se aplique a una u otra especie procedimental. En efecto, es posible que una iniciativa de revisión constitucional pueda no lograr, en la primera eventualidad, la mayoría simple (si se trata de una iniciativa gubernamental, debido a la escasa disciplina de la coalición de mayoría, o porque hayan intervenido cambios en el gobierno)<sup>150</sup> y que, ésa, en la otra eventualidad, no alcance el consenso de grupos de oposición considerado necesario para lograr la mayoría absoluta. Cuando el proyecto sea rechazado durante el *iter* de la primera deliberación, eso puede suceder de hecho, ya sea porque el rechazo tenga lugar por parte de la Cámara investida como primera para el examen del texto, o porque el rechazo se manifiesta por parte de la Cámara cuyo texto ha sido enviado sucesivamente a la aprobación de la otra. En la primera hipótesis, es evidente que el proyecto de ley constitucional no puede ser transmitido y, por lo tanto, la Cámara investida deberá esperar seis meses antes de reconsiderarlo, si está representado, mientras que la otra quedará inactiva en el intervalo.<sup>151</sup> En la segunda hipótesis, aunque la improcedibilidad temporal actúe sólo para la rama, del Parlamento que ha rechazado el texto después de haberlo recibido de la otra rama, se debe excluir que la deliberación de esta última pueda quedar como válida: la unidad procedimental del instituto de la “primera deliberación” y la circunstancia de que el eventual nuevo proyecto representado en la asamblea que ha rechazado precedente, no es ni puede ser aquél transmitido a la otra Cámara (aunque fuera idéntico), implican

---

mer párrafo del artículo 72 constitucional, que impone para “todo proyecto de ley”, tanto el examen de comisión como el sucesivo de asamblea (pero se podría objetar que para “todo proyecto de ley”, la misma fuente constitucional prescribe para la asamblea, el otro orden perentorio de aprobarlo “artículo por artículo”).

<sup>150</sup>En un caso del género, se puede prever, en verdad, que el gobierno prefiera retirar el proyecto de ley, o también, que sugiera a la propia mayoría de no presionar en conferencia de presidentes para que sea inscrito en el programa de los trabajos.

<sup>151</sup>Por las características típicas de un proyecto de ley constitucional, sería técnicamente imposible recurrir en tal caso al *escamotage*, que, por otra parte, es siempre incorrecto presentarlo mientras dure la improcedibilidad de un proyecto análogo en la sustancia, eventualmente de iniciativa parlamentaria: en efecto, la norma que ha sustituido la antigua prohibición se refiere a “proyectos de ley que *reproduzcan sustancialmente el contenido* de proyectos rechazados precedentemente”.

que el doble procedimiento de la primera deliberación se ha concluido negativamente, que el *iter* está terminado con el rechazo del texto y que, por lo tanto, un eventual nuevo proyecto representado deberá recomenzar *ex novo* el procedimiento en ambas cámaras. En suma, se aplica el mismo criterio adoptado para la formación de una ley ordinaria, cuyo proyecto, si es reprobado por una rama del Parlamento, después de haber sido aprobado por la otra, implica, si es representado seis meses después, la *renovatio* del procedimiento bicameral.

En cuanto a la hipótesis de rechazo del proyecto en el *iter* de la segunda deliberación, también ése da lugar a la doble eventualidad de que la votación con resultado negativo se verifique en la asamblea que primero, en orden de tiempo, hubo enfrentado la cuestión, o, también, en la otra, siendo eso igualmente posible cuando así lo determinen las respectivas relaciones de fuerza entre los grupos en las dos cámaras. Tanto en uno como en el otro caso, la falta de aprobación en una Cámara produce la caducidad, en ambas asambleas, de todo el procedimiento de revisión constitucional cumplido hasta ese momento: la previsión reglamentaria de la temporal improcedibilidad “en caso de representación” (la referencia está en el texto expreso en el Senado; en el de la Cámara, está implícito), se refiere, claramente, a la eventual nueva iniciativa de ley constitucional, por “representar”, para recomenzar no antes de los seis meses, el *iter* de la primera deliberación. Eso es lógico del todo, ya sea porque la ya señalada unidad del procedimiento constitucional (o si se prefiere, unidad de los subprocedimientos que la componen), ya sea porque el derecho parlamentario positivo impide ya –oportunamente– la posibilidad de enmiendas modificatorias en segunda deliberación, con la consecuencia de que esta última asume la exclusiva naturaleza de una confirmación sutilmente política de interpretación positiva de un texto ya completo y no enmendable. Ahora, si para el ausente recurso de los grupos parlamentarios necesario para alcanzar la mayoría calificada, ha faltado tal confirmación, no hubiera tenido sentido permitir experimentar una nueva tentativa en segunda deliberación, siendo imposible por la disciplina vigente –sin mencionar otras consideraciones jurídico-formales– aquellos acuerdos de compromiso que en la formación ordinaria de la ley sirven para liberar situaciones análogas, pero, siempre, llegando a enmiendas de transacción.

### *Los procedimientos de vinculación con la actividad de organismos comunitarios e internacionales*

LA INSTITUCIÓN de las comunidades europeas ha determinado una profunda comprensión de la soberanía nacional, que la Corte constitucional (sentencia número 14 de 1964) ha considerado, todavía, legítima, encontrando el fundamento en el

artículo 11 constitucional, que permite, precisamente, aquellas “limitaciones de soberanía, necesarias a un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las naciones”.

Los actos normativos de las comunidades –y en eso consiste el *vulnus* al principio de la soberanía– son vinculados para los estados miembros. El *reglamento* comunitario, en efecto, encuentra automáticamente una aplicación en el ámbito de cada uno de los estados miembros. Ése vincula directamente a los ciudadanos, desaplicando la normativa legislativa interna previsor y resistiendo a la fuerza abrogativa de aquella sucesiva. En cambio, la *directiva* despliega normalmente su eficacia sólo frente a los estados (y no frente a los ciudadanos), obligándolos a la obtención del fin indicado, es decir, a crear todos los actos normativos internos necesarios para especificarlo en sus modalidades aplicativas, de modo de hacerlo concretamente operante cada los ciudadanos.

En la adopción de estos actos normativos por parte de los órganos de las comunidades europeas (la comisión o el consejo), sin embargo, no participa el Parlamento (que es el órgano representativo del pueblo), sino el gobierno. El primero, titular de la potestad legislativa, ve comprimido profundamente su papel, transformándose de órgano de decisión en órgano de mera recepción y aplicación de preferencias adoptadas en su exterior por la participación del gobierno (que asume importancia muy diversa y mucho más amplio del que, en general, le atribuye la constitución).

La llegada y consolidación de las comunidades europeas han puesto, entonces, en relieve, la exigencia, ya sea de la participación de las cámaras en el procedimiento de determinación de la normativa comunitaria (evidentemente en vía indirecta, a través del conocimiento de los argumentos en discusión y el consecuente orientamiento de la actividad del gobierno en los organismos comunitarios), ya sea por la definición de los procedimientos internos necesarios a la armonización de la normativa nacional con la comunitaria y a la concreta aplicación de esta última.

A eso han proveído, por último, las leyes número 183 de 1987 y número 86 de 1989 (la llamada ley La Pégola), así como las reformas reglamentarias del Senado (1988) y de las cámaras (1990).

La Ley número 183 de 1987 establece que el gobierno transmite a las cámaras (así como a las regiones) los proyectos de los reglamentos, de las recomendaciones y de las directivas de las comunidades europeas y que éstas pueden enviarles las relativas observaciones (artículo 9); y, todavía, el gobierno, dentro de los treinta días de la notificación de la recomendación y de la directiva comunitaria, lo comunica a las cámaras, informando al mismo tiempo, dentro del término de noventa días, sobre la conformidad o menos, de las normas internas vigentes a las prescripciones de los mencionados actos comunitarios (artículo 10).

La sucesiva ley La Pérgola, por un lado, dispone, entre otras cosas, que el gobierno debe presentar a las cámaras, cada semestre, un informe sobre la participación de Italia en el proceso normativo comunitario, en que se exponen los principios y las líneas características de la política italiana en los trabajos preparatorios a la emanación de los actos normativos comunitarios (artículo 7), y, por el otro, disciplina la llamada ley comunitaria (artículos 2 y ss.), estableciendo que, antes del 1o. de marzo de cada año, el gobierno debe presentar a las cámaras un proyecto de ley para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a las comunidades europeas. Tal ley comunitaria está destinada a contener disposiciones modificativas o abrogatorias de las normas vigentes en contraste con las obligaciones comunitarias; normas de delegación legislativa al gobierno para la realización de las directivas comunitarias; normas con las que se autoriza al gobierno para aplicar las mencionadas directivas, mediante su potestad reglamentaria en las materias ya disciplinadas por la ley, pero no sometidas por la constitución a la reserva de ley.

Sobre la redacción normativa delineada por las leyes antes indicadas, se insertan las disposiciones contenidas en los reglamentos parlamentarios, que para los asuntos comunitarios establecen específicos órganos y procedimientos.

Bajo el perfil organizativo, el Senado ha instituido desde 1968, una junta para los asuntos de las comunidades europeas (artículo 23), y la cámara (pero sólo con la reforma reglamentaria de 1990), una comisión especial para las políticas comunitarias (artículo 126), que tienen competencia general en materia de aplicación de los acuerdos comunitarios, así como (la primera) sobre las materias directamente vinculadas a la actividad y los asuntos de las comunidades europeas y (la segunda) sobre aspectos de orden de la actividad y de las medidas de las comunidades europeas. En definitiva, se configuran, especialmente en la Cámara, como órganos que se adjuntan a las comisiones permanentes sin invadir su esfera de competencia, caracterizándose como centros de coordinación y de impulso para el examen parlamentario de las cuestiones comunitarias (Lippolis).

La junta y la comisión especial se diferencian, luego, de las otras comisiones permanentes, ya sea porque no se aplica la prohibición para sus componentes de formar parte de más de una comisión, ya sea por los poderes atribuidos a ella, que son aquéllos de las comisiones permanentes en sede diversa de aquéllas legislativas y redactoras. Una y otra, por lo tanto, pueden desarrollar actividades de conocimiento, de rumbo y de control, mientras intervienen en el procedimiento legislativo a través de la elaboración en la materia de propia competencia, de opiniones obligatorias, pero no vinculantes (sólo a la Cámara, como se verá a la comisión especial se le confía el examen en sede referente, según una específica disciplina de la llamada ley comunitaria).

A la junta y a la comisión especial se transmiten los informes gubernativos sobre las comunidades europeas, cuyo examen está destinado a concluir con la transmisión de un informe a la asamblea (en la Cámara, la comisión especial puede optar, más que por el informe a la asamblea, por la adopción de una resolución).

A la junta y la comisión especial (en la Cámara, también las comisiones competentes por materia) pueden disponer que se desarrolle un debate con la intervención del ministro competente sobre las propuestas de la comisión de las comunidades europeas y sobre otras materias de las que se prevea su inserción en el orden del día del consejo, y además, sobre los asuntos que se refieren a los acuerdos sobre las comunidades o sobre actividades de éste y de sus órganos.

El Reglamento del Senado permite a la junta (con normativas que se aplica también en el caso en que se deba proceder al examen de los informes del gobierno) de invitar a los representantes italianos al Parlamento europeo para obtener noticias y elementos idóneos para integrar las informaciones sobre la materia en examen. Sin embargo, una facultad análoga se reconoce, en vía general, también a la comisión especial (artículo 126), tercer párrafo, letra e).<sup>152</sup>

Aun en el silencio de los reglamentos, estos debates pueden desembocar en la adopción de resoluciones frente al gobierno. En efecto, ha sido abrogada la explícita prohibición en tal sentido, contenida en los textos reglamentarios originales de 1971, mientras que ambos reglamentos amplían ahora a la junta y a la comisión especial, todos los poderes de las comisiones permanentes con excepción de aquéllos relativos a las sedes legislativas y redactores, y, entonces, también aquél para adoptar una resolución. En fin, por lo que se refiere a la Cámara, artículo 126, tercer párrafo, atribuye expresamente a la comisión especial funciones “de rumbo” y de control en la materia de la propia competencia. En tal modo, se permite a la Cámara definir las directivas a la que luego deberá atenerse el gobierno en sus tratados con los otros estados y en el ámbito de los organismos comunitarios.

El Reglamento de la Cámara (artículo 126-ter) disciplina expresamente el procedimiento de aprobación de la ley comunitaria, estableciendo que ése está asignado, en sede referente, a la comisión especial y, para la opinión, en orden a las partes de respectiva competencia, a las comisiones permanentes (por lo tanto, para este diseño de ley, está excluido tanto el procedimiento de la comisión en sede deliberante cuanto aquél en sede de redacción). Las comisiones competentes por materia, dentro de los quince días sucesivos a la asignación, transmiten a la comisión especial el informe de la mayoría y aquéllos eventuales de minoría y las

<sup>152</sup>El Reglamento de la Cámara permite a la comisión especial, proceder también a escuchar a los ministros, a dirigentes y representante de organizaciones y administraciones públicas, en relación con las materias de propia competencia. En el Reglamento del Senado falta una norma correspondiente, pero que de cualquier manera encuentre aplicación al artículo 48 relativo a las investigaciones de cognición.

enmiendas aprobadas. Obtenidos los informes transcurrido inútilmente el término antes indicado, la comisión especial inicia el examen referente. Las enmiendas presentadas por las comisiones competentes por materia, se entienden automáticamente aprobadas e insertas en el texto por transmitir a la asamblea, excepto en el caso en que la comisión especial expresamente las rechace por exigencias de compatibilidad con la normativa comunitaria o por exigencia coordinación general.<sup>153</sup> El texto del proyecto de ley acompañado por un informe general, es transmitido, luego, a la asamblea dentro del término de los sucesivos treinta días.

Al Senado le falta, para la ley comunitaria, una normativa análoga a aquélla de la Cámara, la ley La Pérgola, habiendo entrado en vigencia después de la reforma reglamentaria efectuada en ese órgano en 1988. Por lo tanto, para su examen, se ha recurrido a la normativa general, y el proyecto de ley comunitario ha sido asignado en sede referente a la comisión de asuntos constitucionales. En el Senado, por lo tanto, no parece que haya obstáculos para la adopción de un procedimiento legislativo diverso del referente.

Por otra parte, se confía a la junta y a la comisión especial la competencia para expresar la propia opinión sobre proyectos de ley y sobre esquemas de decretos delegados concernientes a la aplicación de los tratados institutivos de las comunidades europeas y sucesivas modificaciones e integraciones, así como sobre aquéllos relativos a la aplicación de las normas comunitarias y, en general, sobre todos los proyectos de ley, limitadamente a las exigencias de compatibilidad con la normativa comunitaria.

Con el fin de adoptar las consecuentes eventuales iniciativas, por parte del Parlamento o del gobierno, está previsto, en ambas ramas del Parlamento, que los actos normativos o los relativos proyectos emanados por el consejo de los ministros o por la comisión de las comunidades europeas, sean transmitidos para su examen a la comisión competente por materia y, para la opinión, a la junta o a la comisión especial. El examen puede concluirse con la adopción de un documento para la asamblea, también transmitido a la otra cámara y al gobierno. El Reglamento del Senado establece, también, que en el caso en que la comisión competente por materia no se haya todavía pronunciado sobre la opinión de la junta, dentro de los quince días de su transmisión, esta última puede pedir al presidente de la asamblea transmitirlo al gobierno.

<sup>153</sup> Este último límite, como parece confirmado por una opinión de la junta para el reglamento, tiene carácter general y vincula la potestad enmendadora de la misma comisión especial, en cuanto deriva de la competencia propia a esta última que no puede invadir aquélla de las comisiones permanentes. Por lo tanto, la comisión especial, si quiere introducir enmiendas al mérito del proyecto de ley presentado, está obligada a enviarlas para la relativa deliberación de la comisión competente por materia. En cambio, ésa puede introducir directamente, sólo aquellas enmiendas justificadas por exigencias de compatibilidad con la normativa comunitaria y de coordinación formal. Está así remachada la diferenciación de competencia —deducida también del conjunto de la normativa reglamentaria de la Cámara— subsistente entre la comisión especial y las otras comisiones.

En fin, un procedimiento análogo está previsto para las resoluciones transmitidas a la Cámara y al Senado por el Parlamento europeo o por asambleas internacionales en las cuales participen sus delegaciones. En efecto, ellas son asignadas a las comisiones competentes por materia y, para la opinión, respectivamente a la junta o a la comisión especial (en cambio, en el Senado el procedimiento se invierte y las resoluciones son transmitidas a la junta, así como a las comisiones competentes para la opinión, si tienen por objeto a las instituciones comunitarias o la política general de las comunidades).

Particularmente restrictiva y, por lo tanto, indicativa de la escasa importancia atribuida por el reglamento a estas resoluciones, es la disciplina sucesiva de la Cámara, que permite la apertura de un debate en comisión sólo sobre petición del gobierno, de un representante de grupo o de un componente de la delegación de la Cámara (los componentes individuales de la comisión son excluidos, extrañamente, con plausible violación de sus poderes constitucionales, en la activación de la relativa discusión). Por lo demás, el debate está limitado a la intervención de un solo orador por grupo y puede concluirse con la aprobación de una resolución.

Así, sólo el Reglamento de la Cámara (artículo 127-*bis*) disciplina el seguimiento de las sentencias de la Corte de Justicia de las comunidades europeas. Éstas son enviadas a la comisión competente por materia y a la comisión especial, pero, el debate relativo se desarrolla sólo en la primera, aunque con la participación de un representante del gobierno y de un relator designado por la comisión especial. La comisión competente expresa en un documento, enviado por el presidente de la Cámara al presidente del Senado y al presidente del consejo, el propio parecer sobre la necesidad de las iniciativas consecuentes, indicando los relativos criterios informadores.

Una evaluación de estas normas, efectuada no bajo el perfil meramente teórico, que en su conjunto aparece como positivo, sino en orden a su rendimiento concreto, no conduce, sin embargo, a resultados elogiables (Lippolis), demostrando con eso la insuficiencia de la tesis según la cual el fracaso sustancial de la disciplina, originalmente contenida en los reglamentos de 1971, se debía atribuir a la prohibición para adoptar en comisiones, las resoluciones. En efecto, ha sido muy limitado el recurso a este instrumento de rumbo por parte de ambas cámaras, mientras que prácticamente inexistente se ha mostrado el examen de las resoluciones del Parlamento europeo, de los proyectos de actos normativos comunitarios, de aquéllos ya aprobados, así, como de las sentencias de la alta Corte de Justicia para las comunidades europeas.

Al escaso interés demostrado por las cámaras, se ha agregado, luego, por reflejo, la poca atención sobre las consecuentes retrasos con los que el gobierno ha cumplido en sus obligaciones de informar (por ejemplo, no parece que se haya



transmitido nunca el informe, previsto por el artículo 10 de la Ley número 183 de 1987, sobre la conformidad de las directivas y de las recomendaciones comunitarias a la normativa interna).

En cambio, merece una apreciación positiva, la normativa reglamentaria que configura la junta y la comisión especial, como órgano “filtro” de carácter general sobre la compatibilidad con la normativa comunitaria de los proyectos de ley, bajo examen en las respectivas cámaras (aunque sí sería oportuno reforzar las opiniones atribuyéndoles también una naturaleza vinculante de cualquier modo); y en fin, aquélla de la Cámara relativa a la ley comunitaria, que aunque probablemente tiene necesidad de un complemento, disciplinando los tiempos del examen en asamblea, ha permitido hasta ahora una aprobación suficientemente rápida.

### *El procedimiento de aprobación del balance*

EL BALANCE del Estado constituye el documento contable de determinación preventiva del conjunto de los ingresos y de los gastos, conseguibles y erogables por la administración pública durante el ejercicio financiero, para el logro de las finalidades estatales. Aprobado por el Parlamento con un acto legislativo, sólo con base en el cual el gobierno puede proceder al cobro de los ingresos y a la erogación de los gastos,<sup>154</sup> el balance representa, en su esencia, el acto político del poder legislativo que habilita al Poder Ejecutivo para el ejercicio de una potestad fundamental del Estado. Salen de la materia de este tratado, tanto la evaluación política-económica y la estructura contable del balance como la evolución del instituto en su acontecimiento histórico, ligado íntimamente a la génesis y al potenciamiento de las asambleas parlamentarias y, por lo tanto, del mismo régimen parlamentario desde la Inglaterra del siglo XVII. Ni la colocación del tema, en el capítulo dedicado a la función legislativa tiene otro motivo más que ése, meramente práctico, dictado por la estrecha analogía con el procedimiento formativo de la ley ordinaria que tiene el procedimiento relativo a la “ley de aprobación del balance”. En efecto, es sabido que esta expresión, empleada en el artículo 81 constitucional, se considera pertinente (Onida y Mortati) sólo cuando se refiere a la exterioridad formal de la manifestación parlamentaria del consenso sobre el esquema previsto por el gobierno, debiéndose, en cambio, considerarla bajo el perfil sustancial como una “ley de autorización”, en cuanto a que hace posible y establece la dimensión y determina el rumbo, el ejercicio de los poderes gubernativos conferidos por otras leyes. Se entendía su naturaleza de acto legislativo como de rumbo

<sup>154</sup> La exposición de los ingresos y de los gastos en un único documento, se remonta a una praxis parlamentaria inglesa encaminada por W. Pitt, en los primeros años del siglo XIX: *budget*, como se sabe, es un término difundido en el medioevo, por francés antiguo *bougette*: bolsa de cuero.

y no de control (así se comprendía tradicionalmente la aprobación del balance, en las formas dualistas del régimen parlamentario), y no constituía el arma principal del Parlamento para someter a revisión la obra del gobierno. Y, también, las teorías germanas sobre el balance como acto de gobierno (surgidas bajo la influencia de la victoria obtenida por Bismark en la memorable lucha contra el *reichstag* prusiano, que obstaculizando la aprobación del balance, lo vio adoptar por decreto-ley) ya han hecho su época; no es cuestionable que tanto la supremacía efectiva del tesoro en la formulación de los datos, cuanto la preeminente necesidad de proveer, en cualquier modo, a las inmensas exigencias del Estado moderno, aparte la univocidad de rumbo entre gobierno y mayoría, hacen escasamente atendible hoy la teoría del control.

El procedimiento de examen, por parte del Parlamento, del balance del Estado —sobre el cual, el artículo 72 constitucional, pone una “reserva de ley de asamblea” con prohibición al procedimiento descentralizado— ha sido repetidamente modificado para adecuarlo a las innovaciones introducidas progresivamente antes, con la Ley número 62 de 1964, que ha cambiado ampliamente la disciplina precedente de 1923 y, luego, especialmente, con la Ley número 468 de 1978, institutiva, entre otras, de la ley financiera, y número 362 de 1988, que ha aportado a la precedente relevantes modificaciones.

Hoy, la normativa de examen y de aprobación de la ley financiera y del balance, se inserta en un articulado procedimiento de programación, que se inicia con la presentación al Parlamento, por parte del gobierno, el 15 de mayo de cada año, del documento de programación económica-financiera. Éste debe contener, para el periodo definitivo del balance plurianual (normalmente de tres años), los objetivos al desarrollo del rédito y de la ocupación, las necesidades del sector estatal y del sector público ampliado, los retrocesos relativos y la consecuente medida de su debilitamiento; y, en fin, los proyectos de ley “vinculados”, destinados a lograr la realización efectiva de los objetivos previstos.

El mencionado documento se confía a la comisión del balance —y, para la opinión, a las comisiones competentes por materia—, que informa a la asamblea con una específica relación. Sobre ésta, luego, se abre un debate que debe concluirse en tiempos muy breves (treinta días del diferimiento a las comisiones al Senado, treinta y tres a la Cámara) con la aprobación por parte de la asamblea de una resolución. En el caso en el que se presenten más resoluciones se vota primero la acogida por el gobierno.<sup>155</sup>

<sup>155</sup>Nos encontramos, entonces, frente a un típico procedimiento de rumbo, obligatoriamente previsto por la Ley número 362 de 1988, destinado a concluirse en las aulas parlamentarias con una directiva de política económica que, ateniéndose a una parte esencial del programa del gobierno, debería tener el mismo contenido en ambas cámaras. La coordinación política entre éstas está confiada, naturalmente, ante todo, a la mayoría parlamentaria en su acuerdo con el gobierno, ayudada en eso parcialmente por las normas reglamentarias, las cua-

Este procedimiento debe concluirse en tiempos muy breves. Por lo tanto, ambos reglamentos prevén una adecuación del tiempo asignado a cada grupo parlamentario, por parte de la conferencia de los presidentes (en la Cámara, en caso de que falte el acuerdo, la decisión relativa se confía al presidente de asamblea), en modo que, dentro del término establecido, se pueda llegar a la adopción del acuerdo.

Después de la presentación al Parlamento (hasta el 31 de julio) del *balance preventivo* y del *balance trianual según la legislación vigente* (que indican el primer total de los ingresos y, en formas de repartición distintas para los ministerios, de los gastos, de los deducibles respectivamente de la normativa tributaria y de gasto vigente; y el segundo total del trienio de los ingresos y de los gastos previstos,<sup>156</sup> antes del 30 de septiembre, el gobierno transmite también el *balance pluri-anual programático* (en el que se indican los ingresos y los gastos previstos sobre la base de correcciones definidas luego de la aprobación del documento de programación económico-financiero) y, en fin, el diseño de ley financiera y aquéllos vinculados con la maniobra de la finanza pública.

les, modificando los criterios generales que presiden en el orden de la votación de las mociones, establecen que será votada antes la resolución adoptada por el gobierno. Sin embargo, del resto, los dos reglamentos difieren, porque la Cámara, con mayor coherencia respecto a las exigencias de la necesaria convergencia entre Legislativo y Ejecutivo, aun permitiendo que en el documento de programación se expresen modificaciones e integraciones (que el gobierno está, evidentemente, dispuesto a aceptar), no permite la presentación de enmiendas, disponiendo así la intangibilidad del acuerdo político, realizado en el aula parlamentaria; y, al mismo tiempo, atribuye efecto de impedimento, si es aprobada, a la resolución aceptada por el gobierno frente a todas las otras.

En el Senado, en cambio, no sólo la resolución aceptada por el gobierno no tiene algún efecto impeditivo, sino que también puede ser enmendada, permitiéndose con eso, al menos bajo el perfil teórico, la modificación del acuerdo logrado entre el gobierno y los vértices parlamentarios de su mayoría. El sistema así delineado, podría desembocar entonces, en la aprobación de dos directivas diferentes, expresión de un contraste político, y en definitiva, de una diferenciación más o menos marcada entre los partidos de la mayoría y el gobierno (aunque la publicidad del voto debería impedir a esta hipótesis de poderse realizar concretamente), que podría, al límite, poner en riesgo su misma permanencia en el cargo.

<sup>156</sup> Este balance trianual se vincula en parte, también, con el problema creado para cubrir las leyes de gastos polianuales, como consecuencia de la sentencia número 1 de 1969 de la Corte constitucional. Como es sabido, el artículo 81 constitucional, prescribe en su tercer párrafo, que con la ley de aprobación del balance no se pueden establecer nuevas contribuciones y nuevos gastos, estatuyendo en el párrafo sucesivo, que toda otra ley que implique nuevos o mayores gastos, debe indicar los medios para enfrentarlos. Con la citada sentencia, la Corte tuvo que rechazar la opinión consolidada de que la norma constitucional se limitara a tutelar únicamente el equilibrio contable de un cierto balance, pero que la obligación de cobertura se tuviese que referir sólo a otras leyes que alteraran el balance en curso el presentado y, en cambio, afirmó que la salvaguardia constitucional garantiza el equilibrio del balance considerado en su continuidad temporal y que por lo tanto la obligación de la cobertura implica a todas las leyes del gasto, diferentes de la del balance, comprendiendo también a aquéllas de gasto polianual, es decir, las que implican compromisos diferidos aun para ejercicios futuros. La sentencia no adhiere a la teoría del empate y ni siquiera a la de su tendencia, desplazando, en cambio, la teoría del equilibrio entre ingresos y gastos en el ámbito de una visión general del desarrollo económico de la sociedad nacional y de la vida financiera del Estado: precisamente por esto, mientras que impone en el tema de gastos polianuales una cobertura puntual y rigurosa por la cuota que grava sobre el balance en curso, se limita para aquéllas a cargo de los ejercicios futuros a exigirles una previsión suficientemente segura —vale decir, no arbitraria ni irracional— que no altere el equilibrio de los balances en el futuro.

El proyecto de ley financiero tiende a evitar la rigidez del artículo 81 constitucional, que no permite, como se sabe, que con la ley de aprobación del balance se puedan establecer nuevas contribuciones y nuevos gastos. En efecto, además de determinar el nivel máximo del recurso en el mercado financiero, es decir, del déficit del balance derivado de la diferencia entre los ingresos y los gastos previstos, especifica por un trienio el monto de los gastos derivados de las leyes con eficacia plurianual; estableciendo los montos de las distribuciones para gastos derivados por leyes en curso de aprobación la ley financiera incide directamente en la legislación vigente. Según las disposiciones de la ley institutiva (Ley número 468 de 1978) su eficacia en la introducción de nuevas contribuciones y nuevos gastos era prácticamente sin límites. Además, porque estaba previsto un procedimiento parlamentario de aprobación suficientemente rápido, se había desarrollado la praxis deplorable, alimentada tanto por el gobierno cuanto por las cámaras, de inferir en ésta, multiplicidad de decisiones de gasto, transformándola así, de instrumento de programación económico-financiero orientado al contenimiento de los gastos y del déficit público, en instrumento de ampliación de ambos.

Con la Ley número 362 de 1988 se redujo drásticamente su incidencia en la legislación vigente, limitándola, bajo este aspecto, a la modificación de las alcúotas de contribuciones ya existentes y a la definición por año de informar sobre el monto de los egresos previstos por la ley del gasto, con eficacia plurianual.

La exigencia para modificar más ampliamente a la legislación vigente, para adecuarla a los fines expresados en el documento de programación económico-financiero, ya no satisfecha por la ley financiera por las limitaciones impuestas, se confía ahora a las llamadas "leyes vinculadas" (reducidas, hoy, a dos: una para los ingresos y la otra para los gastos), cuyos proyectos presenta el gobierno a las cámaras dentro del término fijado por el documento antes indicado.

El balance y la maniobra financiera conexas deben ser aprobados antes del 31 de diciembre de cada año (excepto el ejercicio provisional señalado por la ley, por la duración máxima de cuatro meses). A este fin, los reglamentos de las cámaras delinean una específica "sesión de balance" destinada a permitir la aprobación final por parte de las dos cámaras, de los relativos proyectos de ley, en el periodo de cerca de tres meses. Esta sesión está articulada así: 45 días (40 días en el Senado) para el examen en primera lectura (es decir, en el caso de presentación del proyecto de ley por parte del gobierno); 35 días para la segunda lectura (es decir, en el caso de transmisión por parte de la otra Cámara) a los que se deben agregar los otros días, eventualmente necesarios en el caso de que la segunda Cámara introdujera modificaciones en el texto aprobado por la primera. Ya que la sesión comienza normalmente el 1o. de octubre, la maniobra financiera debería haberse cumplido antes del 31 de diciembre.

El tiempo asignado a cada Cámara está subdividido entre las comisiones competentes por materia, la comisión del balance y programación económica y la asamblea. Para permitir a estos órganos concentrar sus actividades sobre los documentos financieros, el Senado dispone que no pueden ser inscritos en el orden del día de las comisiones y de la asamblea, proyectos de ley que impliquen variaciones de gastos o de entradas, con excepción de los proyectos de ley de conversión de los decretos-ley o los que tengan el carácter de “absoluta indiferibilidad”, reconocida por la unanimidad de la conferencia de los presidentes. A la Cámara falta formalmente el reenvío a una decisión unánime habiéndose preferido especificar analíticamente las excepciones (además de la conversión de los decretos-ley, los diseños de ley de autorización a la ratificación de los tratados internacionales, así como aquéllos de recepción y aplicación de actos normativos de las comunidades europeas).

Para permitir, después, el respeto de los tiempos previstos para la deliberación final, son fijados tiempos rígidos: 24 días (25 en el Senado) para el examen por parte de las comisiones competentes por materia y de la comisión del balance y programación; 21 días (15 en el Senado) para el sucesivo *iter* en asamblea. En fin, está prevista la adecuación de los tiempos para los trabajos de la asamblea, en el Senado según las modalidades generales (artículo 55, segundo párrafo); en la Cámara, con base en una decisión unánime de la conferencia de los presidentes o, a falta de ello, sobre la decisión del presidente de asamblea, que distribuye todo el tiempo entre los grupos, en parte, con igual medida para todos, y en otra parte, en la medida proporcional a su consistencia numérica.

La sesión del balance se desarrolla, por lo tanto, a través de la sucesiva intervención de las comisiones en el mérito (para el examen de cada uno de los estados preventivos), de la comisión del balance (para el examen general del proyecto de ley financiera y del concerniente al balance), y, en fin, de la asamblea, para la discusión y la deliberación de cada uno de los artículos y del texto en su totalidad. Es obvio que, cada una de estas fases, se desarrolla con la presencia del ministro (o del subsecretario) competente de vez en vez, como interlocutor necesario de las cámaras en todo el procedimiento.

Antes que se inicie la sesión, sin embargo, las comisiones de mérito y la del balance pueden iniciar, pero sin proceder a votación, el respectivo examen de los estados preventivos y el examen general del proyecto de ley del balance. A este fin, le pueden pedir al gobierno las informaciones necesarias, aunque vayan en contra de la administración pública y de los entes públicos, o proceder directamente a su adquisición mediante audiencias para el conocimiento (artículo 119, tercer párrafo del Reglamento de la Cámara y artículo 126, segundo párrafo, del Reglamento del Senado).

Para reforzar los límites del contenido (por ejemplo, la prohibición de introducir nuevas contribuciones y nuevos gastos) impuestos por la legislatura a la ley financiera, los reglamentos de las cámaras atribuyen una función de control a los respectivos presidentes. En efecto, éstos están obligados a verificar que el proyecto de ley financiera no contenga normas extrañas a ella y, en tal caso, las ajusten en el texto antes de asignarlo para el examen a las comisiones permanentes. Esta función de control parlamentario se completa, después, con el poder confiado también a los presidentes de las comisiones —que en caso de contraste, remiten la decisión al presidente de asamblea—, de declarar la inadmisibilidad de esas enmiendas al proyecto de ley financiera o del balance, que sean extrañas a sus contenidos o no estén conformes a las reglas de cobertura establecidas por la legislación vigente.

Las comisiones de sector proceden al examen conjunto del proyecto de ley financiera y del balance para las partes de propia competencia, deliberando al mismo tiempo sobre las enmiendas propuestas y sobre los órdenes del día.

En las comisiones de sector se pueden presentar y deliberar enmiendas compensatorias (es decir, que no modifiquen los totales de ingresos y de gastos en el ámbito de cada uno de los estados preventivos) y no compensatorias, siempre que en uno u otro caso entren en la esfera de competencia propia de la misma comisión; así como órdenes del día del rumbo al gobierno, que se refieran a la materia de competencia de la comisión misma.

Las enmiendas y los órdenes del día, aprobados por las comisiones del mérito o, por lo que se refiere a estos últimos, acogidos por el gobierno, se transmiten con un informe específico a la comisión del balance, a la que se confía el examen de la maniobra económica-financiera expresada en el relativo proyecto de ley. Las enmiendas que modifican el saldo neto por financiar y, por lo tanto, el nivel máximo del recurso al mercado financiero, las reparticiones del gasto entre más estados preventivos, los totales generales de ingreso y de gasto, y en general, aquellos que no entren en la competencia de las otras comisiones, pueden ser presentadas en la comisión de balance. Ésta delibera aun sobre las enmiendas transmitidas por las comisiones del mérito (con la obligación de comunicarlas, en su informe, a la asamblea, en el caso en el que no sean aprobadas).

La comisión del balance termina también sus trabajos, con la aprobación de un informe a la asamblea, en el que se reportan, además de las enmiendas aprobadas, los órdenes del día deliberados por las comisiones o acogidos por el gobierno. En la asamblea pueden ser presentadas nuevamente, las enmiendas y los órdenes del día ya rechazados en las comisiones (con la excepción de aquéllos declarados inadmisibles), así como los órdenes del día que se refieran al rumbo general de la política económica o financiera del Estado, mientras que el Reglamento del Senado

(artículo 128) atribuye a su presidente la facultad de permitir la presentación de nuevo, aunque estén correlacionados con modificaciones propuestas por la comisión del balance o ya aprobados por la asamblea.

La discusión general en la asamblea versa, en conjunto, sobre los proyectos de ley del balance y financiero. Al término se procede al examen de los artículos del proyecto de ley del balance, iniciando por el estado preventivo de los ingresos. Terminada la discusión y votación de los artículos no se procede a la votación final,<sup>157</sup> sino que se pasa a la discusión y a la votación, hasta aquella final, de los artículos de la financiera, comenzando por el artículo que dispone el monto máximo del saldo negativo entre los ingresos y los gastos y el consecuente recurso al mercado financiero: disposición de la cual es evidente el cargo intrínseco de publicidad, explicando que, si es votada primero, se tendrá una dudosa eficacia de contención de las sucesivas deliberaciones de ingresos y de gasto, que deben ser compatibles con el límite global del endeudamiento ya determinado. Precisamente para evitar este condicionamiento, durante muchos años la deliberación relativa al saldo neto por financiar ha sido arrinconada y votada al último, transformándola así en una norma destinada a recibir, ratificándolo, al conjunto de las decisiones de ingreso y de gasto ya aprobadas. La exigencia esencial de la contención del déficit público ha desembocado, justamente, en la modificación de uno de los procedimientos parlamentarios más perversos en el desquiciamiento del balance y en el consecuente y anormal aumento del gasto.

Aprobada la ley financiera, el gobierno puede presentar la nota de variación al proyecto de ley del balance, que sale de las disposiciones contenidas en ella. Aprobada también esta nota e introducida con ella las modificaciones consecuentes al proyecto del balance, tal como resulta de las votaciones ya efectuadas, se puede proceder a la votación final de esta última.

Los proyectos de ley vinculados a la maniobra financiera, son formalmente ajenos a la sesión del balance y, por lo tanto, han seguido durante largo tiempo procedimientos distintos y no coordinados, acabando por ser finalmente aprobados mucho tiempo después de la financiera y del balance preventivo (con las consecuencias negativas evidentes que surgen durante toda la maniobra económica-financiera, de las que ellos representan los instrumentos operativos necesarios).

Para acelerar el *iter* procedimental, el Reglamento del Senado dispone que no rige para ellos la prohibición, durante la sesión del balance, de examinarlos y de deliberarlos (en cambio, en la Cámara, se pide para este fin una deliberación unánime de la conferencia de los presidentes), evitando los retrasos que puedan comprometer a buena parte de la maniobra financiera.

<sup>157</sup>El motivo de la suspensión de la votación final del proyecto de ley sobre el balance preventivo, se funda en la consideración de que este último registra, por el momento, el conjunto de los ingresos y de los gastos deducibles por la legislación vigente, sin recibir todavía la maniobra correctiva expresada en la ley financiera.

A eso se puede agregar que ambos reglamentos, aun con diferentes modalidades, abrevian el procedimiento de aprobación. En efecto, el Senado, les extiende la normativa general relativa a la adecuación de los tiempos de discusión y votación (artículo 126-*bis*), mientras que la Cámara dispone que el gobierno puede pedir que sean aprobados dentro de un determinado término referido a las caducidades vinculadas a la maniobra financiera conjunta (artículo 123-*bis*). A la falta del acuerdo unánime, delibera a ese propósito la asamblea sobre la base de una propuesta de su presidente, que procede, luego, a la adecuación de los tiempos de la discusión en modo que el relativo debate en asamblea no dure más de tres días.

Una evaluación de este complejo procedimiento, bajo el perfil formado, no puede parecer ampliamente positivo. Ésta se inserta, ante todo, anticipándolo (la sesión del balance ha sido introducida en la Cámara en 1983, y en el Senado, dos años después), en aquella tendencia político-institucional para reducir los amplios espacios que los reglamentos parlamentarios de 1971 reconocían a las oposiciones para recurrir al obstruccionismo, permitiendo al gobierno y a su mayoría parlamentaria el ejercicio del derecho-deber de llegar en tiempos útiles a un acuerdo. Por otra parte, las modificaciones reglamentarias de 1988 y la consecuente introducción de la votación nominal en las deliberaciones relativas a la maniobra económico-financiera han reforzado decididamente al gobierno, consolidando el control de los aparatos de partido sobre los parlamentarios respectivos. La sesión del balance ha cesado así de ser un pasaje obligado (una verdadera y propia horca caudina) en la que el rumbo político del gobierno era arrollado por un goteo de decisiones contrarias adoptadas en las cámaras bajo el secreto de la urna, y por un sistemático y relevante desfondamiento de los niveles del gasto de año en año prefijados; en los que con frecuencia, la apuesta era la permanencia misma en el cargo del Ejecutivo.

Bajo el perfil de su efectivo rendimiento, sin embargo, el sistema de programación económico-financiero, antes mencionado, no parece todavía idóneo para garantizar el respeto de las necesarias exigencias de compatibilidad entre los ingresos y los gastos. La muy frecuente y deliberada aproximación en su evaluación con la consecuente subdevaluación de las primeras y la sobrevaluación de las segundas, ha conducido sistemáticamente a un hundimiento, incluso alguna vez acentuado, de los límites de gasto de vez en vez previstos, produciendo una fermentación incontrolada del déficit público.

### *Procedimientos especiales para las cuestiones regionales, la secuela de las sentencias constitucionales y las peticiones*

UN CARÁCTER residual, pero, referido siempre a la función legislativa, bajo el perfil sustancial o procedimental, tienen los *itiner*a relativos a algunos institutos cons-



titucionales, o de relevancia constitucional, que el Reglamento del Senado reagrupa bajo la denominación de “algunos procedimientos especiales” (título XVII), mientras que el de la Cámara lo coloca en la parte dedicada al “procedimiento legislativo”. Tales *itineras* se refieren a los procedimientos previstos para las cuestiones regionales —examen de la cuestión de mérito, por el contraste de la ley regional contra los intereses nacionales o de otra región, aprobación de los estatutos regionales y sus modificaciones (sólo en la Cámara), examen de los votos de las regiones (sólo en el Senado)—, para la secuela de las sentencias de la Corte constitucional y para las peticiones.<sup>158</sup>

El artículo 126 constitucional, al tratar la disolución de los consejos regionales, estatuye que eso suceda mediante decreto motivado por el Presidente de la República, recorriendo las hipótesis taxativamente indicadas, “oída una comisión de diputados y senadores, constituida, para las cuestiones regionales, en los modos establecidos por ley de la República”. Con la Ley del 10 de febrero de 1953, número 62, y sucesivas modificaciones, se instituía así la “comisión parlamentaria para las cuestiones regionales”, compuesta hoy por veinte diputados y veinte senadores nombrados al comienzo de cada legislatura por los presidentes de las dos asambleas, previo acuerdo entre ellos; sobre designación de los grupos y según criterios de proporcionalidad, con la tarea de expresar su opinión, no vinculante para el gobierno, así como de comunicarla a las cámaras.<sup>159</sup> En los reglamentos actuales se reconoce a esta comisión especial bicameral, también la competencia para expresar la propia opinión sobre la cuestión de mérito “por contraste de intereses”, promovida eventualmente por el gobierno ante las cámaras, sobre una ley regional (artículo 127 constitucional), quedando firmes las atribuciones de la comisión permanente competente en el mérito, sobre cuyas conclusiones delibera la asamblea. Ilustrando tal mecanismo, el informe al proyecto de Reglamento del Senado observa que la intervención de la comisión para las cuestiones regionales se armoniza con el sistema bicameral “sin incurrir en violaciones ni siquiera del espíritu de ello, ya que la opinión, en tanto que constituye una ocasión de coordinación, no ataca la libertad de cada Cámara para pronunciarse en el sentido que crea, en orden a la cuestión presentada: es decir, la deliberación queda rigurosa y separadamente propia de cada asamblea, mientras que lo que es unificado es una parte

<sup>158</sup>Para los otros *itineras*, disciplinados por los dos reglamentos en esta parte, ya se ha dicho sobre el procedimiento para la nueva deliberación pedida por el Presidente de la República (p. 16) y de aquélla para los proyectos de ley ya examinados en la precedente legislatura (pp. 26 y ss.).

<sup>159</sup>La disposición vale para las regiones de derecho común y para las de derecho especial, excepto que para la de Sicilia, cuyo estatuto —aprobado, como es sabido, con ley constitucional— prevé, para la disolución, una deliberación preventiva de las dos cámaras y no contempla la deliberación del consejo de los ministros. La región siciliana es una excepción también para la designación de los tres ciudadanos nombrados por el gobierno para proveer, en caso de disolución, a la administración extraordinaria de la región: mientras que para las otras regiones, la designación compete a la comisión parlamentaria; para Sicilia, le corresponde directamente a las cámaras.

–y sólo una parte, porque también las comisiones referentes de las dos cámaras, actúan independientemente una de la otra– de la actividad instructoria”.<sup>160</sup>

Sólo a la Cámara de Diputados, como ha quedado advertido, el Reglamento (artículos 103, 104, 105 y 106) disciplina ahora, también, el procedimiento de aprobación de los proyectos de ley que contienen los estatutos de las regiones ordinarias, y las relativas modificaciones, cuyo examen en sede referente está confiado a la comisión de asuntos constitucionales, que se reúne con la intervención de un representante del gobierno y también puede escuchar a un representante del consejo regional interesado, con el fin de adquirir elementos útiles para el examen: es importante la norma en la que la propuesta de la comisión a la asamblea, sólo puede ser de aprobación o de rechazo, no siendo posible proponer enmiendas a los estatutos regionales ni órdenes del día dirigidos a condicionar la aprobación. Un esquema de orden del día puede ser propuesto muy bien a la asamblea para motivar la petición de rechazo. En tal modo se garantiza la autonomía de las regiones en lo particular en el proceso formativo de los estatutos respectivos –en sede de primera instancia regional, en cambio, se sujetan a informales pero intensas negociaciones con las dos comisiones parlamentarias para asuntos constitucionales– subrayando, con eso, la naturaleza de ley meramente formal y no sustancial, de verdadera y propia “ley de aprobación” del acto parlamentario al que se refiere el último párrafo del artículo 123 constitucional. Debe destacarse que, por expresa disposición, en caso de rechazo del proyecto de ley de aprobación (tanto para el estatuto como para las modificaciones) no se aplica la norma del artículo 72 del Reglamento de la Cámara sobre la improcedibilidad temporal. En cuanto al procedimiento para el voto de las regiones, sólo dispone el Reglamento del Senado, estatuyendo que, comunicados a la asamblea, éstos se transmitan a la comisión competente por materia, cuyo examen podrá concluirse con un informe al Senado o con una resolución que invite al gobierno a proveer: si los votos se refieren a proyectos de ley ya pendientes en las comisiones, éstos se envían a las mismas para discutirse conjuntamente con los proyectos de ley relativos.

La innovación contenida en ambos reglamentos parlamentarios sobre la continuación que se debe dar a las sentencias de la Corte constitucional consagra una oportuna praxis, ya encaminada en precedencia, para los pronunciamientos que parecieran susceptibles de iniciativas legislativas consecuenciales (para el llamado “vacío legislativo” ante sentencias por acoger, pero, también, para tratamientos sutiles de aquéllas interpretativas de rechazo), ahora perfeccionada con el fin de instituir un acuerdo permanente funcional entre la Corte y el Parlamento. El meca-

<sup>160</sup>La competencia de naturaleza consultiva de la comisión para las cuestiones regionales, se ha ampliado a la expresión de la opinión de la comisión competente sobre proyectos de ley que contengan disposiciones inhe-

nismo es idéntico para las dos cámaras, aunque aparecen en diferentes, en cierta medida, los efectos jurídicos, atendiendo a los actos en que éste concluye para una y otra rama del Parlamento. En la Cámara, todas las sentencias de la Corte son, al mismo tiempo, enviadas a la comisión de asuntos constitucionales y a la competente por materia: esta última, dentro de los treinta días examina la cuestión —con la intervención de un representante del gobierno y del relator designado por la comisión de asuntos constitucionales—<sup>161</sup> expresando luego su propia opinión sobre las iniciativas legislativas necesarias y los criterios para informar en un “documento final” (*sic.*), que se remite al presidente de la otra Cámara y del gobierno. En cambio, en el Senado, sólo las sentencias de admisión y —con un criterio de restringido poco comprensible— aquellas que el presidente juzgará oportuno hacer examinar van a la comisión competente al mérito, la que adopta, si así lo considera, “una resolución con la que invita al gobierno a proveer” tanto en vía legislativa como para otras iniciativas que se refieren a los pronunciamientos de la Corte; la resolución aprobada,<sup>162</sup> de la que da noticia a la Cámara de Diputados, es transmitida al presidente del consejo.

En fin, para el viejo derecho de petición, que el artículo 50 constitucional atribuye a todos los ciudadanos “para pedir medidas legislativas o exponer necesidades comunes” ante las cámaras, se debe mencionar que se concreta, en respeto a los reglamentos parlamentarios, en el envío de las peticiones a la comisión competente —previa y verificación eventual de autenticación por parte del presidente, la que, sin embargo, no realiza cuando el texto es presentado personalmente por un parlamentario— la que se discute conjuntamente con los proyectos de ley pendientes sobre la misma materia, cuando existan, y la petición tenga contenido legislativo; en cambio, para aquellas que expongan “necesidades comunes”, la co-

---

rentes a las materias de competencia legislativa de las regiones (artículo 4o, noveno párrafo, Reglamento del Senado), y al documento de programación económica-financiera (artículo 125-*bis* del Reglamento del Senado; artículo 118-*bis* del Reglamento de la Cámara).

<sup>161</sup> Naturalmente, para las sentencias que versan sobre materia en la que la comisión de asuntos constitucionales tiene una competencia específica de mérito (organización del Estado, regiones y disciplina general de la relación del empleo público) el procedimiento para la “continuación” se desarrolla completamente en su interior.

<sup>162</sup> Sobre la eventualidad de que la resolución de la comisión se refiera a la invitación al gobierno para asumir iniciativas legislativas idóneas a sustituir con nuevas disposiciones de ley, aquellas declaradas ilegítimas por la Corte constitucional, es interesante señalar que la norma reglamentaria, al facultar a las comisiones para la adopción del acto para la solución de la cuestión, se adecúa a una praxis muy antigua del Parlamento italiano que acostumbraba requerir con órdenes del día al gobierno, para iniciativas legislativas, desde las primeras legislaturas subalpinas. Equivocadamente, en las primeras legislaturas republicanas, una jurisprudencia parlamentaria, elaborada por el presidente de la Cámara, Leone, negaba tales facultades a las cámaras —que por lo demás en la práctica, casi siempre se aceptaba su ejercicio— con el argumento de la autónoma y exclusiva potestad de gobierno para la iniciativa de las leyes: argumento que contradice al principio informador de la forma de gobierno italiana de régimen parlamentario, que quiere el Parlamento como copartícipe, junto al gobierno, de la función de rumbo político, en la que tranquilamente está comprendida la iniciativa legislativa.

misión competente puede, en la Cámara de Diputados, “interesar” al gobierno con una resolución; mientras que, en el senado, ésa puede ser deliberada<sup>163</sup> o archivada, con facultad, en el primer caso, de adoptar una iniciativa legislativa de comisión (por petición de los dos tercios de los componentes), o bien, de transmitir la petición del presidente del Senado al gobierno “con la invitación para tomar medidas”. El empobrecimiento, no sólo del procedimiento del instituto –que hoy conserva alguna utilidad ético-política para las peticiones colectivas, como representación de sentimientos de la opinión pública no organizada en partidos– no debe hacer que se olvide que ése está en el origen, en el auténtico derecho constitucional inglés, de la iniciativa legislativa parlamentaria y de conquistas fundamentales de libertad política.

<sup>163</sup>Ésta es la única aplicación, en el derecho parlamentario positivo italiano, del instituto de la “toma en consideración”, desaparecido, como se sabe, para la iniciativa parlamentaria de las leyes y mantenido aquí sin que, no obstante, subsistan dudas de constitucionalidad, no viéndose algún deber para la Cámara de dar curso a las peticiones.

# La función de control y de dirección política

*El cuestionamiento de inspección:*

*a) La interrogación*

**P**ARA EL ARTÍCULO 128 del Reglamento de la Cámara “la interrogación consiste en la simple pregunta, dirigida por escrito, si un hecho es verdadero, si alguna información llegó al gobierno o si es exacta, si el gobierno intenta comunicar a la Cámara documentos y noticias, o haya tomado o esté por tomar alguna medida sobre un objeto determinado” (casi idéntico al correspondiente artículo 145 del Reglamento del Senado, con la variante de que la pregunta está “dirigida al ministro competente”, que naturalmente —cuando la interrogación se refiere a la política general del gobierno— puede ser identificado con el presidente del consejo de los ministros). Presentadas al presidente de asamblea las interrogaciones, se publican en el resumen de la sesión en que son anunciadas y, transcurridas dos semanas, “puestas, sin objeciones, en el primer punto del orden día” de la primer sesión dedicada al desarrollo de las interrogaciones (y no del orden del día general, como era en el pasado). Para una reciente y oportuna adaptación de la costumbre inglesa del *question time*, en la Cámara de Diputados (en el Senado ha quedado un día a la semana) cuando el orden del día no esté reservado completamente a otros argumentos, al menos los primeros cuarenta minutos de cada sesión están dedicados a las interrogaciones (las que, si no son desarrolladas durante el transcurso de tiempo indicado, son reenviadas a la sesión sucesiva). Por respeto a una obvia limitación de los *interna corporis* parlamentarios, está establecido que el gobierno puede declarar no poder responder, pero —con una importante novedad respecto al pasado— entonces, debe indicar el motivo; también puede declarar tener que diferir la respuesta, pero, precisando el día (en la Cámara dentro del término de un mes): si el interrogante está ausente cuando el gobierno se apresta a responder, se entiende que ha renunciado a la interrogación, que es considerada caducada. Después de la respuesta del gobierno, se da la facultad de réplica al interrogante —por no más de cinco minutos— quien puede declararse satisfecho o no satisfecho.

Los reglamentos también prevén la posibilidad del desarrollo de las interrogaciones en comisión: en la Cámara, en el sentido de que si el interrogante declara en el acto de la presentación que intenta tener respuesta en esa sede, la interrogación es inscrita en el orden del día de la primera sesión de la comisión, transcurridos quince días desde la presentación; en el Senado, cuando así lo disponga el presidente de acuerdo con el interrogante. En tal modo, las preguntas que vierten sobre argumentos sectoriales o técnicos podrán ser desviados del aula a la sede restringida, permitiendo un más acelerado desahogo. Una disciplina particular regula la respuesta escrita que el interrogante puede pedir al gobierno en el acto de la presentación, o también, sucesivamente; en tal caso, el gobierno dará la respuesta (poco feliz e inexacta en la formulación “debe dar respuesta”, a la que se refiere el artículo 134 del Reglamento de la Cámara) comunicándola dentro de veinte días al presidente de asamblea, que dispone su inserción en el resumen estenográfico de la sesión en la que está anunciada: cuando el gobierno no respete el término previsto, a petición del interrogante, la interrogación se pone, sin objeciones, en el orden del día de la sesión sucesiva de la comisión competente (o bien, en el Senado, de la asamblea, según la decisión del presidente).<sup>164</sup> Naturalmente no se da lugar a la réplica. Cuando el carácter de urgencia está reconocido por el gobierno (al que sólo compete para el Reglamento de la Cámara, una tal evaluación, mientras que al Senado la relativa verificación se remite al presidente) la respuesta puede ser también inmediata.

Solamente el Reglamento del Senado prevé expresamente el instituto de la presentación de las interrogaciones, confiriendo al presidente (artículo 146 del Reglamento del Senado) la verificación de “que la interrogación corresponde por su contenido a cuanto está previsto por el artículo precedente y no está formulada en términos inconvenientes”. Nada puede ser objetado a tal potestad presidencial: no para la segunda hipótesis, que responde a un principio general de derecho parlamentario común, y ni siquiera para la primera, que se limita a precisar la obligatoriedad jurídica para el presidente de hacer corresponder a la tipicidad formal del instrumento procedimental, la tipicidad sustancial del contenido.<sup>165</sup>

<sup>164</sup> Sin embargo, se debe tener presente que todo el sistema de los términos previsto por los reglamentos parlamentarios, es meramente indicativo y normalmente no es respetado, sea por el sustancial desinterés del mismo presentador, que con frecuencia resulta políticamente congelado por el solo hecho de la presentación, sea por el altísimo número de las interrogaciones presentadas, que no permite su desahogo.

<sup>165</sup> No parecería que se pueda permitir otra forma de censura al poder presidencial, así que despertó fuertes perplejidades y justificadas reacciones, la noticia aparecida en los periódicos, en ocasión de las huelgas de mineros españoles en la primavera de 1962, relativa al rechazo por parte del presidente de la Cámara de una interrogación presentada por diputados (de la izquierda democristiana) que pidió conocer cuáles eran las iniciativas que intentaría tomar el gobierno, aun a través de sus representantes en los organismos internacionales, para que fueran reconocidos a los trabajadores españoles “los fundamentales derechos sindicales que están a la base de un verdadero orden social”. La interrogación fue “rechazada” por el presidente, argumentando que ésa hubiera constituido una intervención ilícita en los asuntos de un país extranjero: razonamiento, como es obvio

Con una reforma de 1983 en la Cámara y de 1988 en el Senado, tomada de la experiencia inglesa, ha sido introducido el instituto de la interrogación con respuesta inmediata (*question time*). A este fin, el artículo 135 *bis* del Reglamento de la Cámara, establece que cada miércoles (en el Senado, en cambio, la determinación de la sesión se confía a la conferencia de los presidentes, que también determina las materias objeto de las interrogaciones) el presidente del consejo o un ministro responden, al inicio de la sesión posmeridiana o por un tiempo no superior a 60 minutos, a las interrogaciones presentadas sobre una o más materias, individuadas por el presidente de asamblea, oídos los grupos parlamentarios y de acuerdo con el gobierno. Dentro de las 12 horas, del lunes precedente, los diputados presentan a la presidencia, por escrito, interrogaciones consistentes en una pura y simple demanda al gobierno, sin ningún comentario. Entre éstas, el presidente escoge seis (cinco en el Senado), presentadas por grupos diversos y que se refieren, en el ámbito de la materia tratada, a argumentos diferentes. En asamblea, a la lectura, por parte del presidente, de cada interrogación siguen la respuesta del gobierno por más, de dos minutos, y la réplica del presentador por no más de un minuto. El procedimiento sin embargo, permite, diferenciándose del régimen tradicional de las interrogaciones, que se resuelvan en una relación exclusiva entre el parlamentario, autor de la interrogación, y el gobierno, la intervención para "precisiones", por no más de treinta segundos cada uno, de no más de cinco parlamentarios pertenecientes a grupos diversos. El gobierno responde no más de dos minutos en total. Cuando interviene el presidente del consejo o la importancia de los argumentos lo requiera, el presidente de la asamblea dispone la transmisión televisiva directa.

Después de un primer periodo inicial exitoso, sin embargo, las sesiones para las interrogaciones con respuesta inmediata son cada vez más raras, probablemente también, por lo breve de los tiempos de las intervenciones, que no permiten una efectiva profundización de las cuestiones tratadas.

Instituto originario del derecho parlamentario británico —que lo canoniza hacia la mitad del siglo pasado: el Reglamento de la Cámara italiana lo acoge en 1868— la

---

destacar, que no justifica en modo alguno la intervención presidencial, siendo expresión de un juicio de naturaleza política, estrechamente vinculado al rumbo de la política extranjera, que se refiere exclusivamente, en la sustancia y en la forma, a la esfera de competencia constitucional del gobierno y que, en todo caso, está sujeta, naturalmente, al cuestionamiento del Parlamento.

Ya que en el intervalo entre las legislaturas resulta imposibilitado, de derecho, a ejercitarse el cuestionamiento político del Parlamento en sus instituciones más eficaces, parecería apreciable en dicho periodo, el más amplio recurso al menos a la interrogación, con petición de respuesta escrita: lo que, sin embargo, no es permitido, resultando imposible la publicidad del acto en el resumen. En cuanto a la suerte de las interrogaciones, en la fase precedente, la conclusión del debate sobre el otorgamiento de la confianza al gobierno nombrado, nada prohíbe la presentación, firme la válida existencia del gobierno mismo para todos los efectos constitucionales. Sin embargo, es apreciable, por lo correcto, el uso arraigado por parte del gobierno, de colocar la respuesta después de la confianza, salvo que los motivos para ello, evaluados discrecionalmente, no le aconsejen dar una respuesta inmediata.

interrogación es, entonces, una pura y simple petición de noticias: como tal –aun cuando se pueda encaminarla– no determina de por sí, algún juicio político. Objeto de la interrogación no podría no ser que la esfera de actividad del gobierno, del gobierno como órgano constitucional político y del gobierno como ente responsable de la administración pública, y con referencia a los entes que controla. Sale, entonces, de los límites del instituto cualquier pregunta dirigida a verificar situaciones creadas –o imputables– a otros órganos constitucionales que no sean el gobierno como centro de imputación de la responsabilidad política, o de cualquier manera, inherentes a atribuciones que le corresponden (Amato): principio que en abstracto es incuestionable en cuanto simple; aunque puede no resultar fácil y pacífico cuando se lleva a la práctica. Sea en los casos en que se refiera al jefe del Estado, en la licitud del examen parlamentario sobre el refrendo ministerial de los actos presidenciales, pero, que sería una incorrección constitucional hacerlo, sobre actos presidenciales en sentido restringido cuando el refrendo es obligatorio; sea, también, cuando se refiere a otros órganos o poderes ajenos al gobierno, para los cuales a este último todavía se le puede hacer una interrogación directa y saber “si él tiene conocimiento que...”, con el resultado, el Ejecutivo lo permite, de solicitar en tal modo su punto de vista. De cualquier manera, se excluirían, por inadmisibles, las interrogaciones que manifestaran una injerencia patente en las atribuciones de la Corte constitucional o de la magistratura ordinaria y administrativa, así como del mismo consejo superior de la magistratura.

Sobre las excepciones que se pudieran o debieran hacerse valer sobre este principio, en orden a cuestiones que se refieran a actividades jurisdiccionales, aun de la jurisdicción constitucional, véase el tema de las interpelaciones.

### *b) La interpelación*

LA INTERPELACIÓN “consiste en la demanda hecha al gobierno sobre los motivos o las intenciones de su conducta” (artículo 154 del Reglamento del Senado) “en cuestiones referentes a determinados aspectos de su política” (artículo 136 del Reglamento de la Cámara). Transcurridas dos semanas de la presentación en la Cámara de Diputados, las interpelaciones son puestas en el orden del día de la sesión del primer lunes sucesivo: antes de tal vencimiento, o en el día fijado para su desarrollo, el gobierno, para las interrogaciones, puede declarar que no puede responder –indicando el motivo–<sup>166</sup> o bien, querer diferir la respuesta dentro de las

<sup>166</sup>El Reglamento del Senado no contempla, para la interpelación, el rechazo del gobierno para responder. La innovación reglamentaria de la obligación, en la Cámara de Diputados es la de indicar el motivo de la falta de respuesta del gobierno (tanto para la interpelación como para la interrogación) y que hace, como consecuencia, al silencio ministerial, menos fácil que en el pasado, cuando se sustanciaba con un simple comportamiento



dos semanas sucesivas; frente a una respuesta de aplazamiento, o en caso de urgencia, el interpelante puede pedir a la asamblea que fije el desarrollo en el día que él propone.<sup>167</sup> En el Senado, es el presidente el que fija la fecha de la sesión, salvo que el interpelante lo pida a la asamblea, que lo delibera, una vez escuchado el gobierno. Si, después del desarrollo de la interpelación (en la Cámara se conceden quince minutos, luego, después de la respuesta del gobierno, otros diez para exponer los motivos de satisfacción o de insatisfacción; en el Senado, respectivamente, veinte minutos más cinco) el interpelante insatisfecho intenta promover una discusión sobre las explicaciones dadas por el gobierno, el Reglamento de la Cámara –no, en el Senado– le da facultad para presentar una moción (artículo 138), que configura así, el único caso en el que un parlamentario en lo individual, que no sea presidente de grupo, puede provocar un debate político y, por consecuencia, hacer que la relación diputado-gobierno se transforme, ampliándose, en la relación asamblea-gobierno.

El senado, en el contexto de la aprobación del instituto de la interrogación con respuesta inmediata, ha introducido en 1988 las interpelaciones con procedimiento abreviado. En efecto, se da la facultad al presidente de cada grupo parlamentario –pero, también, a los representantes de los componentes políticos del grupo mixto: norma que rompe, aun formalmente, la unidad– de presentar no más de una interpelación “de grupo” por mes. Una facultad análoga se concede también a un décimo de los componentes del Senado, con la limitación para cada senador de no firmar (para los efectos de este procedimiento) más de seis por año. Estas interpelaciones se ponen en el orden del día de la asamblea, a los quince días de su presentación, al límite, recurriendo también a sesiones suplementarias. Un representante del grupo que propuso la interpelación interviene ilustrando por un tiempo no superior a diez minutos. Después de la respuesta del gobierno se permite una réplica por no más de cinco minutos.

Por la taxatividad del término de tratamiento y la relevancia de algunos de los argumentos tratados, que han tenido una amplia resonancia en estos primeros años de aplicación, el instituto ha demostrado una vitalidad sustancial.

---

sin motivación. La disposición encuentra su utilización por parte del gobierno, en los casos en que la verificación de la disposición procedimental haya sido muy generosa en cuanto a la referencia sobre las materias en las cuales es legítima la discreción del gabinete: negocios diplomáticos, actos y comportamientos que impliquen a otros órganos constitucionales y sus *interna corporis*, medidas monetarias o contribuciones de particular delicadeza.

<sup>167</sup>Merece atención, la circunstancia de que el ministerio Andreotti cayó, en la sexta legislatura, precisamente por la escasa atención dada a una interpelación de un grupo de la coalición ministerial (el del PRI) muy crítica sobre la obra del ministro competente para la RaiTv; no pudiendo o queriendo declarar el rechazo correspondiente, el gabinete quedó prisionero de la dinámica procedimental que desemboca en el desarrollo de la interpelación, durante la cual, en el caso que nos ocupa, el interpelante, a nombre del propio grupo, declaró que, por la falta de revocación de la medida criticada, esa fuerza política sustancialmente retiraba su propia solidaridad al ministerio, que tuvo que recibir el acta y se remitió, aun después de algunos acuerdos bloqueadores, con el fin de esperar la conclusión del Congreso nacional del partido de mayoría relativa.

La interpelación, aun antes de la interrogación, entra en el derecho parlamentario italiano escrito, en 1850, pero no en la Cámara —en donde el Reglamento la acogió en 1863— sino en el Senado, que la utilizó para petición de aclaraciones más que para censuras contra el gobierno. Esa concreta hoy, para los miembros del Parlamento, su derecho a la revisión sobre la recta aplicación del rumbo del gabinete concordado al acto del otorgamiento de la confianza.

Conviene observar que la facultad del gobierno para no acoger la interpelación, no contradice al principio predicho (quedando siempre a disposición de la asamblea, institutos de control más drásticos) sino que surge, más bien, como consecuencia de la responsabilidad de la aplicación del rumbo político por parte del gobierno que goza de la confianza parlamentaria. Valen, para mayor razón de las interpelaciones, las imposibilidades ilustradas a propósito de las interrogaciones.

En orden a los juicios pendientes o ya desarrollados ante autoridades jurisdiccionales, parecería obviamente incorrecta no sólo la interpelación tendente a inquirir al gobierno por la conducta de órganos que le son ajenos, sino, también, a aquella que pretendiese sobre ellos su opinión (Amato) y, todavía más, sería ilícita y, por lo tanto, inaceptable la interpelación que mirase a criticar el respeto del gobierno sobre los principios de la separación de los poderes y de la independencia de la magistratura. En cambio, parece estimularlo el cuestionamiento de inspección, aun de mayoría, en todos los casos en que el comportamiento del representante legal del gobierno ante los órganos jurisdiccionales haya creado —se entiende, fuera de la actividad vinculada— manifestaciones de rumbo político, contrarias a la constitución, o aun simplemente disformes de la línea política expresada en la relación de confianza gobierno-mayoría. Tal relieve asumió en el pasado una concreción particular para muchos, las muy frecuentes discutibles y discutidas intervenciones del presidente del consejo en los juicios de legitimidad de las normas (en vía incidental) ante la Corte constitucional. Hoy, eso podría proponerse nuevamente para las frecuentes y opinables impugnaciones de gobierno de las leyes regionales.

Todavía más problemático es el argumento de las limitaciones impuestas al derecho de interpelación (y también al de interrogación) por la existencia de los “secretos” que el ordenamiento jurídico variadamente reconoce como dignos de tutela. Una vez precisado que a este propósito es necesario hacer una distinción importante entre la actividad (y la función) de inspección ejercitada por el parlamentario individual (vale decir, en otros términos, entre la interrogación y la interpelación por un lado, y, por el otro, la investigación parlamentaria), resulta convincente el equilibrado planteamiento dado al problema (por Amato) cuando,

reconocida la admisibilidad del secreto en nuestro ordenamiento jurídico bajo la condición de que el interés por tutelar esté entre aquellos que la constitución protege y que su tutela a través del secreto no implique violaciones o lesiones de otros intereses constitucionalmente protegidos, sobre esta base se haga la distinción entre secretos “objetivos” y secretos “subjetivos”. Para los primeros, que serían aquéllos definidos y precisados por la ley en todos sus elementos constitutivos —como por excelencia, sería el secreto instructorio—, no se podría dar respuesta del gobierno a la petición del miembro del Parlamento sin que ello implicara violación objetiva del secreto y hasta una sanción consecuente sobre el gobierno por obra del mismo Parlamento (revocación de la confianza). Para los segundos, que serían los secretos por cuya discreción individual la ley reenvía a autoridades variadamente indicadas, cuando la competencia para establecer el secreto corresponda al gobierno —que es la única hipótesis relevante para el examen parlamentario— la citada doctrina adelanta una ulterior distinción entre gobierno como ente exponencial de la administración pública y gobierno como órgano constitucional político, pero, alcanzando, en ambos casos, el reconocimiento de que en él, y no en el Parlamento, reside la autoridad competente para la definición responsable del secreto aun frente al parlamentario interpelante, puesta a salvo la facultad del gobierno para acceder a la petición demandando eventualmente, no obstante, que la sesión de la asamblea sea declarada secreta y que secreto quede el resumen.

La validez de este planteamiento, aquí referido muy sucintamente, parece convincente, aunque si es de evidente resultado restringido para la revisión de inspección, sólo en cuanto se haga la distinción —se debe insistir— entre el instrumento individual de la interpelación o de la interrogación, del que sería arduo sostener una función en el ordenamiento jurídico superior a aquella que preside la conservación del secreto hecho en manera constitucionalmente correcta, y el instrumento colegial de inspección de la asamblea, precisamente la investigación parlamentaria, para la cual, como se verá, al menos para los varios tipos de “secreto”, será necesario, en cambio, voltear al revés el planteamiento.

### *c) La investigación parlamentaria*

LA INVESTIGACIÓN parlamentaria encuentra su fundamento en el artículo 82 constitucional, para el cual “cada Cámara puede disponer investigaciones sobre materias de interés público. Para tal fin, nombra entre los propios componentes una comisión formada en modo de reflejar la proporción de los varios grupos. La comisión de investigación procede a la averiguación y a los exámenes con los mismos poderes y las mismas limitaciones de la autoridad judicial”.

Los reglamentos de las asambleas precisan que las propuestas de investigación son equiparables a los fines procesales, a los proyectos de ley: eso significa que la propuesta de investigación –ahora caracterizada como acto típico– se presentará en la presidencia, transmitida a la comisión competente, aquí examinada y, entonces, discutida en aula y votada; no subsisten argumentos textuales, y ni siquiera de lógica constitucional para negar, sin embargo, la posibilidad de la medida descentralizada en sede de comisión permanente,<sup>168</sup> especialmente hoy, en que cada comisión puede ejercer potestad deliberativa aun en sede política. El procedimiento previsto para los proyectos de ley se explica, sobre el plano histórico-reglamentario, por el hecho de que en el Parlamento real las investigaciones eran con frecuencia deliberadas con ley formal y, sobre el plano jurídico-político, con la consideración de los vastísimos poderes constitucionalmente atribuidos a las comisiones de investigación: eso que hace oportuno el riguroso procedimiento descrito. Una vez constituida la investigación parlamentaria –se verá inmediatamente la problemática relativa al instrumento– se procede a los nombramientos de los miembros integrantes de la comisión,<sup>169</sup> que es delegada por la asamblea al presidente, vinculada, por lo demás, a la conocida disposición constitucional sobre la proporcionalidad, así como porque puede definirse como una verdadera y propia “convención” parlamentaria, en las designaciones proveídas por los grupos. Cuando la investigación es bicamaral, como sucede ya con frecuencia, “proceder conjuntamente” se traduce en la composición intercamaral de la comisión única:<sup>170</sup> la comisión puede avalarse de colaboradores externos y proceder, en el propio *plenum* o mediante comités y subcomités restringidos, a inspecciones ocu-

<sup>168</sup>En efecto, la “investigación parlamentaria sobre la miseria en Italia y sobre los medios para cambiarla” fue deliberada por la XI Comisión de la Cámara, “en sede legislativa”, el 12 de octubre de 1951, mientras que aquella “sobre las condiciones de los trabajadores” fue deliberada por la X Comisión del Senado, “en sede deliberante”, el 3 de marzo de 1955.

<sup>169</sup>Es de excluir que una comisión parlamentaria permanente pueda constituirse, o ser constituida, en comisión de investigación (como, en cambio, pedía la moción Malagodi, a propósito del SIFAR, para la comisión de defensa): ahí obstaculizan el argumento textual que descende del artículo 82 constitucional (“*para tal fin nombra una comisión...*”), no menos que la funcionalidad de los trabajos normales de comisión, haciendo a un lado la inoportunidad de invertir de la inspección precisamente a aquellos parlamentarios que por las habituales funciones de la comisión de mérito a la que pertenecen, han logrado demasiada intimidad con el personal de las administraciones investigadas.

<sup>170</sup>Ha sido observado que el artículo 26 del Reglamento del Senado (que requiere al propósito órganos colegiados bicamerales “la representación del mayor número de grupos parlamentarios constituidos en las dos ramas del Parlamento”) contrastaría, aplicado a las comisiones bicamerales de investigación, con el artículo 82 constitucional, para el que la necesaria proporcionalidad se debe entender en referencia a la entidad de los varios grupos de cada Cámara; aplicando la norma del Senado, que no encuentra en el Reglamento de la Cámara, podría verificarse sea la exclusión de los representantes de un grupo minoritario, sea la eliminación para un partido político, de la bicameralidad de su representación (Pace). En realidad, a la dificultad siempre emergente de una rígida aplicación del criterio proporcional para las comisiones, se ha obviado, por norma, insertando en las comisiones bicamerales de investigación, la representación de todos los grupos presentes en las dos ramas del Parlamento, con una representación mayor para los más numerosos.

lares fuera de la sede parlamentaria, previa información que le da al presidente o a los presidentes de asamblea.

La deliberación relativa a la institución de una comisión de investigación, en el silencio de la norma constitucional que disciplina al instituto, es asumida, con base en el principio general expresado por el artículo 64 constitucional, con mayoría simple. Eso, todavía, no hace posible disminuir el indudable rol propositivo y estimulador desarrollado por las oposiciones, dado que éstas son las portadoras naturales, por lo que se refiere a las investigaciones de control político sobre el gobierno y la administración pública, del interés a su activación. De este conocimiento ahora es expresión el artículo 162, segundo párrafo, del Reglamento del Senado (carente, del correspondiente, en el Reglamento de la Cámara), el que con el fin de evitar el previsible obstruccionismo de la mayoría y garantizar a las oposiciones el derecho a una decisión tempestiva, delinea un procedimiento privilegiado y rápido para las propuestas de instituir una comisión de investigación, firmada por al menos un décimo de los componentes del Senado. En efecto, en tal caso, la propuesta se inserta súbito en el orden del día de la comisión competente por materia, que se reúne dentro de los cinco días sucesivos al traslado de la propuesta y debe informar a la asamblea dentro del término establecido por el presidente del Senado. Transcurrido inútilmente este término, la propuesta se inscribe en el orden del día de la primera sesión de la asamblea sucesiva a su vencimiento.

Profundamente diverso es el relieve que los reglamentos de la Cámara y del Senado atribuyen a este instituto. Según la Cámara, la investigación se configura, principalmente, como un instrumento dirigido a la inspección y al control del gobierno, y por lo tanto, no permite a este último desarrollar alguna influencia directa sobre su propuesta institutiva. En efecto, ésta es deliberada a escrutinio secreto (en el caso de petición del prescrito número de diputados) y sobre ella no puede ser antepuesta la cuestión de la confianza. En sentido opuesto, en cambio, está orientado el Reglamento del Senado, que reconduce la deliberación sobre la activación de la investigación en los acontecimientos inherentes a la relación de confianza con el gobierno, no permitiendo el escrutinio secreto, y permitiendo, al mismo tiempo al gobierno, anteponer la cuestión de confianza.

Si bien el derecho parlamentario positivo hace innecesario el recurso a la ley formal, para deliberar una investigación aun cuando se quiera en común en ambas cámaras (siendo perfectamente admisible una deliberación conjunta de la Cámara de Diputados y del Senado<sup>171</sup> sin el procedimiento legislativo, como sucedería para la deliberación del Estado de guerra: Crisafulli), desde hace tiempo está arraigado el uso de adoptar con ley formal la deliberación institutiva de investigacio-

<sup>171</sup>Y así para la "investigación parlamentaria sobre las condiciones de los trabajadores en Italia", deliberación de la Cámara y del Senado respectivamente, en las sesiones del 28 de enero y del 3 de marzo de 1555.

nes parlamentarias. Nada disponen a este propósito los reglamentos parlamentarios, pero del uso que se ha hecho brotan varios y delicados problemas por enfrentar. Ante todo, la investigación dispuesta por la ley no está sujeta a la caducidad que sucede, en cambio, para la investigación dispuesta con deliberación mono o bicamaral con el fin de la legislatura para todo tipo de procedimiento y —excepción hecha para la *prorrogatio*— para todos los órganos de las cámaras: el término de las investigaciones del primer tipo, en cambio, está fijado por la ley institutiva con el resultado de que la comisión parlamentaria inquiriente operará a través de las legislaturas; se entiende que se dejan a salvo la renovación o la confirmación de los miembros componentes y los órganos internos relativos, comenzando por la presidencia. Por otra parte, diversos pueden ser los poderes y las limitaciones, aunque en todo resulta insuperable el último punto del segundo párrafo del artículo 82 constitucional.<sup>172</sup> Cualquiera que sea el eventual acto legislativo, la deliberación no legislativa mono o bicameral siempre deben predeterminedar el objeto, los límites y las directivas en línea de máxima de la investigación parlamentaria; una primera distinción de hecho que preside a la selección de uno o de otro instrumento, precisamente en relación con sus diferentes efectos jurídicos, depende de la imposibilidad de perseguir, sino por ley, ciertos objetivos, como por ejemplo la no caducidad por el final de la legislatura, la imposibilidad de revocación por obra de una mayoría diversa de la investigación misma o la precisa y puntual determinación de las modalidades operativas de la comisión. Pero, con la selección del instrumento legislativo se puede llegar, sin alguna razón objetiva y funcionalmente necesaria, ni siquiera relativa al temor político (de mayoría) de un desbordamiento de las averiguaciones. En efecto, es exacto el relieve (adelantado por Pace) por el que, independientemente del instrumento institutivo adoptado, provienen directamente del artículo 82 constitucional, para cualquier tipo de investigación parlamentaria, límites funcionales (es decir, tendentes al exclusivo perseguimiento de los fines desarrollados en el acto institutivo), límites materiales (prohibición de incidir sobre la autonomía de los sujetos privados y de otros órganos constitu-

<sup>172</sup>En el sentido que, respecto al problema de la superación de los poderes y al de la anulación de las limitaciones relativas a la actividad instructoria de la autoridad judicial, está advertido que tal objetivo no podría ser alcanzado —si no por la limitada materia conexa a la responsabilidad política del gobierno, del que se menciona en el texto— ni con la deliberación parlamentaria, ni con la ley institutiva de la investigación, sino, más bien, a través de una revisión constitucional que fortaleciera y privilegiase a la investigación parlamentaria (improbable y verosíblemente inoportuna), o también, mediante la modificación, en vía de ley ordinaria, de parte de los límites actualmente vinculantes de la actuación de la autoridad judicial, especialmente en orden a algunas especies de “secreto”.

Sin embargo, debe señalarse que, en contraste con la doctrina prevaleciente, se han instituido comisiones de investigación (tres con ley: sobre el homicidio del honorable Aldo Moro (1979), sobre Sindona (1980) y sobre la “Logia P2” (1981); y hasta, una, con deliberación monocamaral del Senado: investigación sobre las condiciones de trabajo en las empresas) cuyos actos institutivos han declarado la inaplicabilidad a ellas, de vez en vez, del secreto de oficina, del secreto bancario, del secreto profesional, mientras que en las investigaciones

cionales<sup>173</sup> o constitucionalmente tutelados) y límites instructorios (precisamente aquéllos derivados de la imposibilidad de proceder al recogimiento de pruebas, de informaciones y, generalmente, de todo el material instructorio con mayores poderes y menores limitaciones de la autoridad judicial).<sup>174</sup> Por lo tanto, en cada caso, la comisión de investigación quedará dotada de los poderes para inspeccionar, cachear, interrogar (aun bajo juramento: Pace), pedir documentos, aun recurriendo a la policía judicial, pero —como es evidente, estando a la función instructoria y no a la sancionadora del órgano— sin la potestad de aplicar *directamente* alguna sanción: por otra parte, debe precisarse, contra cualquier pretexto que quisiese hacer de los *interna corporis acta*, que cuando de la documentación de las actuaciones surjan elementos suficientes con noticias específicas de delito, es un deber jurídico inderogable de la presidencia de la comisión de asumir inmediatamente la autoridad judicial, sin promover al respecto algún debate ni votación.

Queda abierto el problema creado por el límite señalado por los artículos 200, 201, 202 y 256 del Código de Procedimientos Penales, sobre la adquisición de actas y la declaración de testigos, cuando los interesados invoquen el secreto de Estado, o bien, el de trabajo o profesional. La doctrina está dividida en la materia, entre quienes consideran insuperable aun para la investigación parlamentaria la limitación del secreto, argumentando la identidad de posición respecto a la autoridad judicial, y aquellos que, en cambio, afirman la insuprimible exigencia de la investigación misma, connatural a la *ratio* genética del instituto y vinculable a la necesaria prevalencia de la finalidad de la inspección parlamentaria, que el secreto se debele.

A este propósito parece que se tiene que admitir, en vía preliminar, que el paralelismo entre los poderes y los límites de la autoridad judicial y aquéllos de la comisión de investigación, teniendo naturaleza constitucional en cuanto desciende directamente del artículo 82, no puede ser desvanecido, salvo las excepciones que se indiquen, más adelante, por contrastantes disposiciones contenidas

---

sucesivas: sobre la mafia (1988), sobre las matanzas (1988), sobre el caso Atlanta-Banco Nacional del Trabajo (1990) se demuestra la validez de la normativa existente sobre secretos, regresándose con ello, al rígido respeto de la norma constitucional.

<sup>173</sup> Aun teniendo en cuenta la reserva de procedimiento especial constitucionalmente dispuesta en orden a los delitos de alta traición y atentado contra la constitución y para los delitos cometidos en el ejercicio de las funciones, respectivamente por el Presidente de la República y por el presidente del consejo y los ministros. Exactamente, al respecto, el secretario general de la Presidencia de la República rechazó responder a la pregunta sobre la existencia de ciertos registros en la cinta, que le entregó la comisión de investigación sobre desviaciones institucionales del SIFAR, objetando que la petición hubiera podido acogerse únicamente si hubiese sido promovida en sede de procedimiento para la puesta en acusación del jefe del Estado.

<sup>174</sup> Se debe hacer notar que, a menos de que eso no se haya expresamente establecido en el acta constitutiva, la autoridad judicial debe entenderse en la especie no sólo la penal, sino, también, la civil, contable o administrativa. Por lo tanto, la comisión deberá ayudarse con los instrumentos más idóneos para adquirir las informaciones necesarias establecidas para cualquiera de las autoridades mencionadas.

en la deliberación institutiva de la comisión de investigación. Por lo tanto, una ampliación, aunque sea hecha por ley, de los poderes de investigación de la comisión puede ser efectuada bajo la condición de aumentar en la misma medida, y en vía general, los poderes de la autoridad judicial.

Sin embargo, es necesario señalar que este paralelismo no es absoluto, encontrando límites connaturales, por un lado, en la relación particular (o a los poderes conectados) existente entre las cámaras y el gobierno, y por el otro, en la consideración de que la norma constitucional ha querido ampliar y no restringir, vía la comisión de investigación, los poderes del Parlamento. Por lo tanto, en el caso en el que el objeto de la actividad inspectora sea el gobierno, se comparte la opinión de Mortati sobre la inaceptabilidad de la tesis sobre la permanencia del secreto de Estado<sup>175</sup> y del de trabajo, a la luz de los principios democráticos informadores de la forma de gobierno italiana en el marco del régimen parlamentario, con la específica referencia a todas las especies en las que el órgano, discrecionalmente habilitado a la oposición del secreto o a su confirmación, sea el gobierno. En efecto, no encuentra ninguna justificación, ni política ni institucional, la atribución al órgano eventualmente indagado (el gobierno) de la potestad de paralizar, con alguna decisión suya, la actividad del órgano habilitado para indagar (la comisión de investigación).

En particular, el reenvío constitucional, a los “límites” de la autoridad judicial, no parece poderse extender hasta el punto de recomprender las normas dictadas para disciplinar la relación entre esta última y el Poder Ejecutivo y, en general, todas aquéllas incompatibles con la relación constitucional y legislativamente delineada entre cámara y gobierno. Después, resultan ajenas al reenvío contenido en el artículo 82 constitucional, las normas que disciplinan directamente los poderes del Parlamento frente a los del Ejecutivo: como por ejemplo, el secreto de Estado en el *ex* artículo 11 de la Ley número 801 de 1977.<sup>176</sup>

Por lo tanto, parece que las cámaras pudieran con acto mono o bicameral, institutivo de la comisión de investigación atribuirle poderes no en conflicto con el artículo 82 constitucional, como antes se interpreta, o con la normativa legislativa que disciplina las relaciones entre las cámaras y el Ejecutivo; pero, si en cambio, está instituida con acto de naturaleza legislativa, la eficacia particular de este origen permite atribuirle a la comisión de investigación, poderes que, con el fin de favorecer el éxito de las investigaciones, deroguen a la segunda categoría de las normas antes indicadas.

<sup>175</sup> Esta opinión ha sido expresada al tener que decirse la verdad frente al entonces vigente secreto político y militar, antes de la revisión efectuada con la Ley número 801 de 1977, y su transformación en secreto de Estado. Pero, el planteamiento teórico sobre el que se fundamenta, mantiene todavía inalterable su validez.

<sup>176</sup> Sobre la relación entre Cámara y gobierno, delineada por esta ley, en orden al secreto de Estado, *cfr.*, la núm. 23 en la p. 199.



La conclusión de la investigación parlamentaria no puede ser, de por sí, en algún modo, conminatoria: ésa se sustancia en el informe de la comisión a la o a las cámaras (con eventual disociación entre la relación de mayoría y relaciones de minoría), correspondiendo al órgano destinatario la evaluación de las medidas de orden político o legislativo, o uno u otro juntos, por tomar o por sugerir, mediante mociones o resoluciones, o bien, mediante propuestas de ley.

La inexistencia de sanciones automáticamente conexas al resultado de la investigación, la estructura proporcional de la comisión con el consecuente predominio de la mayoría gubernativa, las limitaciones impuestas por el ordenamiento jurídico general, y con frecuencia, por las leyes institutivas de cada una de las investigaciones, finalmente, el escaso eco producido por los informes concluyentes de las experiencias habidas hasta ahora y el injerto faltante de medidas consecuentes, todo ello ha generado la opinión de la escasa reeditabilidad del instituto. Cuando una doble reacción consistente, por un lado, en su subevaluación, y por el otro, en la afirmada exigencia para obtener, a la manera alemana-occidental, propuesta después de la primera guerra mundial por Max Weber, una innovación (a través de una revisión constitucional o por ley ordinaria o con normas reglamentarias) apta para hacer que la institución de las investigaciones parlamentarias pueda disponerse sólo cuando lo pida un quórum de minoría (es decir, de un tercio de los presentes y de un quinto de los componentes del *bundestag*: el instituto ha sido acogido también, por los estatutos de cuatro de nuestras regiones). Mientras que no se ve en qué cosa este último al reestablecerse, pueda resultar reeditable, siempre que quedaran firmes la proporcionalidad y las disposiciones limitativas, es de observar que, en sede política, sólo aparentemente pueden verse los escasos resultados de las investigaciones, tan es verdad que el gobierno —que es un buen juez en eso— busca contrastar hasta donde puede a la institución, y dispuesto a intentar ahogarla cuando no puede oponerse a que se permita, por exigencias muy fuertes de la opinión pública. La oposición, que de hecho aparece como el motor de la iniciativa de la investigación, en efecto tiene interés en la agitación de los problemas creados por la iniciativa misma y aunque con frecuencia la mayoría logra —por fuerza del número— atenuar las finalidades, de lo sumario de los pro y de los contra, quedará siempre para la oposición, como una ventaja política, haber accionado lo que por moda se ha llamado la responsabilidad difundida, vale decir, de haber expuesto al gobierno a la obligación de una inspección que, por sí misma, no es tal como para exaltar el prestigio y que, más bien, es testimonio elocuente de mal gobierno sectorial.

La opinión que evalúa la investigación parlamentaria como “instrumento de gobierno de la mayoría” (Pace), argumentando por una cuidadosa y sensible reconstrucción crítica del instituto en su estructura normativa y en su concreta

redituabilidad política, es tesis que no puede ser aceptada, aunque las deficiencias funcionales descubiertas por ella, puedan inducir a considerar la investigación más que como instrumento informativo de una función genérica de revisión inspectiva, que como real instrumento de control (pero no cuando el “parámetro” al que se refieren las actividades verificadas indagadas, de por sí individuables en no opinables certidumbres normativas, de ley o de reglamento). Tal opinión, que ciertamente encontraba un argumento a favor en la disciplina convencional de la cuestión de la confianza como se practicaba antes de la reforma reglamentaria de 1971, permitiéndose la posición de la cuestión misma aun en el procedimiento institutivo de la investigación parlamentaria, pierde mucho hoy de su persuasividad por la prohibición expresa que le formula el reglamento. De esta prohibición, consagrada ya en el derecho positivo —e independientemente de la problemática que pone, sobre la que se trató en las pp. 450 y ss— consigue, al menos la indisponibilidad del instrumento de la investigación como acto de rumbo político del gobierno, aunque innegablemente queda la posibilidad de intentar su individuación como acto político de la mayoría. Sin embargo, no utilizando —queriendo ser realistas— la siempre menos verificable doctrina del *continuum* gobierno-mayoría, y reconociendo la verídica disociación, cuando menos en binomio, en las dos distintas y no siempre convergentes entidades del gobierno y de la mayoría. Ello da un nuevo significado —en la lógica de los gobiernos y de las mayorías de coalición— a aquella alteración dialéctica del siglo XIX entre gobierno y Parlamento, que sin lugar a dudas estaba en la mente del constituyente cuando elaboró el artículo 82 y que las minorías de oposición, por el solo hecho de hacer inevitable para la mayoría la renuncia y que la investigación se haga, logran reencender, portadoras de un interés constitucionalizado que, aunque sobre la ola emotiva de la opinión popular que la lleva al Parlamento, no es para soporte del gobierno, sino, más bien, de crítica difundida en sus comportamientos activos o de omisión.

### *La directiva parlamentaria:* a) *La moción*

LA “MOCIÓN” (“simple” o “autónoma” que se diga, se entiende como un instrumento distinto de las mociones de confianza o de desconfianza, disciplinadas con normas “de especie exclusiva”, como nota Crisafulli) es, hoy, el acto comprendido para “promover una deliberación de la asamblea sobre un argumento determinado” (artículo 110 del Reglamento de la Cámara y 157 del Reglamento del Senado) y puede ser propuesta, ya sea, a la Cámara, como desarrollo de una interpelación no agotada satisfactoriamente, ya sea, a la Cámara como al Senado, autónomamen-

te, en vía directa (pero en tal caso debe estar firmada, respectivamente, por diez diputados o por un presidente de grupo, o por al menos ocho senadores). El instituto no tiene una configuración precisa ni siquiera en los reglamentos parlamentarios actuales que, sin embargo, han reintroducido la distinción entre moción y resolución. Ésa es considerada generalmente como una invitación a la asamblea para deliberar, y como tal, precisamente, implica una deliberación asambleísta (del pleno, nunca de comisión); sigue el procedimiento de la discusión de las leyes en aula: discusión general, discusión de las enmiendas, votación (con precedencia sobre aquélla, de los eventuales órdenes del día concernientes a la moción).

También para los fines de una no tan fácil reconstrucción original de la moción y del necesario tentativo de su colocación en el sistema, es necesario destacar, en primer lugar, que mientras que el Reglamento del Senado, notoriamente más cauto en la reevaluación del rol político del Parlamento, mantiene la disciplina de este instrumento dentro del marco del examen de inspección, tratándola junto a las interrogaciones y a las interpelaciones; es significativo que el Reglamento de la Cámara la coloque en el primer lugar entre los “procedimientos de rumbo, de control y de información”, configurándola claramente, junto a la resolución, como acto parlamentario de rumbo político. No se devalúa, por acoger el potencial político de este instituto de disponibilidad exclusivamente para las asambleas, la normativa reglamentaria, común a las dos cámaras, en la que, a petición de requerientes y “oído el gobierno”, es la asamblea la que decide soberanamente la fecha de la discusión, que —en la Cámara de Diputados— debe tener lugar de cualquier modo, sólo que lo pidan un presidente de grupo o diez diputados, aunque en el intervalo haya sucedido la renuncia de quienes la proponen.<sup>177</sup>

La moción se origina en la reforma Bonghi de 1887, cuando asume esa denominación tanto el acto derivado de la interpelación —llamada primero “resolución”— que el diputado interpelante quisiera hacer desembocar en un debate político, como al acto autónomo con naturaleza de invitación para deliberar sobre materias ajenas al orden de los trabajos. Por otra parte, desde siempre, las asambleas parlamentarias conocen dos géneros de mociones diversas de aquella de la que aquí se tratará. Entre las deliberaciones parlamentarias con efectos internos que tengan la misma denominación (que es de muchos sentidos, teniendo que ver con un acto típico, pero, no ciertamente, con un acto tipificado en el contenido), en efecto, se tienen mociones procedimentales —como aquéllas de naturaleza incidental, como la suspensiva, la prejudicial, la preclusiva: *infra* páginas 240 y ss. y las mociones sus-

<sup>177</sup> La relevancia política del instituto, y subrayada posteriormente por la disposición, introducida en el Senado en 1988, que impone la discusión dentro de los treinta días de su presentación en mociones firmadas por al menos un quinto de sus componentes (con la sola limitación para cada senador de no firmar, para estos efectos, más de seis mociones en el curso de un año). De tal modo, se permite a las oposiciones la discusión en tiempos breves de los argumentos de particular actualidad.

tanciales destinadas a producir efectos constitutivos o jurídicos, en cualquier modo obligatorios para los órganos parlamentarios, como aquéllas para la institución, en un tiempo, de las comisiones de investigación y –hoy todavía– de comisiones especiales: véase, por ejemplo, la moción aprobada por el Senado el 28 de mayo de 1971, institutiva de la “comisión para los problemas ecológicos” y aquéllas adoptadas por la Cámara y el Senado el 12 de octubre de 1983, institutivas de la comisión bicameral para las reformas institucionales, presidida por el honorable Bozzi.

No es de estos dos géneros de actos deliberativos que nos ocupamos en el presente párrafo, sino, más bien, de aquéllos destinados a producir efectos fuera de las asambleas, es decir, dirigidos a destinatarios externos que, luego, en el régimen parlamentario caracterizado por la relación de la confianza, se resuelven en un destinatario único: el gobierno.

Ya desde antes, por lo que se refiere a la moción, pero, sin posibilidades de confutación después del fortalecido *revival* de la resolución en derecho positivo, estaban, y sin lugar a dudas, descartadas como errores las opiniones que etiquetaban tales actos políticos de rumbo, como “manifestaciones de deseos”, carentes de cualquier valor jurídico: en cambio, es cierto que tales actos, que se quisieran no jurídicos, y por algunos, ni siquiera actos sino hechos, deben decirse jurídicos desde un punto de vista formal, porque están calificados y disciplinados por normas jurídicas tales como las de los reglamentos parlamentarios, así como jurídicos desde el punto de vista sustancial, atendiendo al contenido, porque como tales (no como “hechos normativos” sino como figuras jurídicas típicas) producen efectos de positiva juridicidad en el ordenamiento. Actos preceptivos –y no normativos en sentido restringido– del género de aquellos “cuyas disposiciones sean tales como para agotarse necesariamente en una sola vez” (Crisafulli), y por lo tanto no pertenecientes al mundo de las “prescripciones por categoría” (Lavagna); las mociones y las resoluciones para efectos externos se refieren al *genus* preceptivo de las directivas, conocido ampliamente en la ciencia administrativa de un tiempo, difundido también en la constitucionalista con este significado: que a *pendant* de las directivas gubernativas, a través de las cuales el gobierno externa su parte de dirección política, se hacen a las directivas camarales, mediante las cuales las asambleas parlamentarias externalizan la parte de su expectativa de la misma función multiforme de dirección política, según el proyecto de pluralismo constitucional que se sustancia, justamente, en la dialéctica de los órganos constitucionales políticos. No sería exacto, para quien quisiera negar la preceptividad de la directiva parlamentaria como ejercicio de la función política por parte del Parlamento, objetar que a este último siempre le quedaría reconocido el poder de directiva a través de los actos legislativos tipificados (los de la aprobación y los de la autorización), ya que éstos cubren, en realidad, un área mínima de la función política y

se califican –por razones evidentes de contenido normativo– precisamente como aquéllos en donde seguramente es menos incisiva y original la *potestas directiva* del Parlamento y, en cambio, domina más, la voluntad gubernativa. De por sí, sacando de la relación de la confianza cualquier automatismo entre causa y efecto, también por la eventual inobservancia del contenido preceptivo de la directiva parlamentaria no se tendrá automaticidad, pero sí virtual posibilidad, es decir, potencialidad de la sanción; entre otras cosas, siendo conocidísimo, en primer lugar, que la coercibilidad no es, especialmente en derecho constitucional, elemento indefectible de la preceptividad y, secundariamente, que la sanción jurídica inherente a la relación de la confianza, es aquella que se conoce con el nombre de “sanción política”.

En opinión contraria a la eficacia vinculante de la directiva parlamentaria –que queda como la opinión más difundida, ayuda el decirlo–, no es probablemente extraña a la viscosidad del esquema clásico del régimen parlamentario dualista. En efecto, es conocida, que toda la literatura italiana de fines del siglo XIX sobre “degeneración” del sistema parlamentario, tendencialmente alineada sobre la posición “sonniniana” del ¡*Regresemos al estatuto!* tiende a reaccionar hacia la transformación monista del modelo original, intentando en lo posible la defensa del rumbo político como pertenencia exclusiva del “gobierno del rey”. En esta línea, el rechazo de la decisión del monocamaral de rumbo, encuentra su razonable legitimación en el orden estatutario y se justificaba con la existencia de una precisa relación de confianza jurídicamente disciplinada. Sin embargo, al contrario, el régimen jurídico de la relación de la confianza republicano se apoya sobre una relación interorgánica del gobierno con cada una de las cámaras, no exige identidad de texto ni de motivación para los actos de confianza camarales tipificados en la constitución y habilita a una y otra rama del Parlamento para la emanación de directivas, así como sucede, por lo demás, por praxis incuestionada.

Así anulada la relación de la confianza, la directiva parlamentaria se adhiere a la íntima esencia. Sigue que el bicamatismo, lejos de pedir la emanación concurrente de actos que se consideren prescriptivos para el gobierno, constituye de por sí la razón suficiente de la monocamaralidad de la directiva. De hecho, precisamente porque la constitución conoce dos cámaras distintas, a las que confiere el poder de expresar juntas la confianza, pero, que, autonomiza y –por así decirlo– quiere a una y a otra Cámara, ajenas, por lo que se refiere a la expresión de la desconfianza, parecería ilógico no hacer derivar de la legitimación constitucional del acto monocamaral de la desconfianza, la implícita, pero consecuente, legitimación de la decisión monocamaral de rumbo. A concurrir, según la constitución, en la formulación del rumbo político junto con el gobierno, no es un inexistente órgano constitucional, “Parlamento” –rechazado en la asamblea constituyente para

la manifestación de la confianza por expresarse en sesión conjunta— sino, más bien, son la Cámara y el Senado, órganos políticos de cuyo distinto “comportamiento correcto” de confianza, tiene necesidad el gobierno, ni se debe olvidar la posición de la cuestión de la confianza en una sola asamblea.

La directiva parlamentaria, en cuanto especificación del rumbo, se pone, entonces, legítimamente, a través del acto monocamaral. Pero, ya que en un régimen parlamentario el gobierno siempre es el responsable, libre y autónomo, de las manifestaciones activas y ejecutivas del rumbo mismo, el sistema se orienta en el sentido de permitirle rechazar la directiva, significando, con la cuestión de la confianza, que le es imposible permitirlo sobre su oportunidad y compatibilidad con la política general del gabinete.<sup>178</sup> Entendiéndolo bien, nada prohíbe que si los parlamentarios (de mayoría) de una Cámara enriquezcan o modifiquen el rumbo político con alguna directiva, cuando sientan la necesidad de hacerlo; lo mismo sucede para los parlamentarios (de mayoría) de la otra Cámara, por la accidental concomitancia de “demandas” políticas semejantes o iguales. En tales circunstancias, por norma del reglamento, el gobierno está obligado a tomar una posición en las dos sedes (se recordará que la moción puede nacer también de un diputado interpelante insatisfecho) y ése se encontrará, entonces, de hecho, ante una directiva sustancialmente bicameral, pero, contenida, siempre, en dos actos autónomos que se ignoran recíprocamente.<sup>179</sup> Acciones y reacciones (gubernativas y parlamentarias) se desarrollan, en suma, según las particulares modalidades de relación de la confianza a cuyo fin primario, querido por el constituyente, es el constante *idem sentire* del gobierno con cada una de las dos cámaras.

Entonces, no puede objetarse que es sólo al gobierno, y únicamente al gobierno, a quien compete la responsabilidad del rumbo político —o de su aplicación, según algunos—, por lo que el gabinete sufriría una lesión en su potestad constitucional si tuviese que aceptar, bajo la forma de moción, una injerencia indebida del Legislativo en las competencias del Ejecutivo, máxime teniendo en cuenta que existe el instrumento parlamentario para destituir a un ministro que ya no merece la confianza, precisamente la moción de la desconfianza. Tal objeción, válida sólo para las únicas especies que diluirían conjuntamente la responsabilidad política, las atribuciones del gobierno y la lógica de la relación de la confianza, tomada en lo general, sin embargo, parece que no es firme frente a la réplica de que la función

<sup>178</sup>Para el artículo 116 del Reglamento de la Cámara, si el gobierno pone la cuestión de la confianza sobre una moción o sobre una resolución, se vota sobre ella por apelación nominal —no antes de 24 horas, salvo un acuerdo diverso entre los grupos— después de que hayan sido ilustradas las eventuales enmiendas, con los conocidos efectos de la prioridad de la votación y de la no enmendabilidad e indivisibilidad del texto.

<sup>179</sup>Para esta hipótesis, que en realidad es meramente conjetura, de un contraste de rumbos entre las dos cámaras a propósito de la materia investida por dos distintos y conflictivas dirigencias, como también para el pseudo-problema del frecuente silencio de una rama del Parlamento ante la directiva al gobierno emanada por la otra rama, se reenvía a la *directiva parlamentaria*, citada, pp. 184 y ss.

de rumbo político (en el que el de la determinación del rumbo representa el momento más importante) pertenece, de hecho y de derecho, al acuerdo gobierno-Parlamento. Por lo que, una vez expresada la mayoría en el sentido de invitar al gobierno a un determinado comportamiento, la directiva expresa en la moción (autónoma) y en la resolución asume un relieve propio como instrumento de la relación gobierno-mayoría, para los fines de la dirección política por traducirse en actividad política. Así que, respetando la moción, el gobierno no se despoja de su potestad, sino, más bien, verifica su propia fidelidad al rumbo acordado en su origen en el pacto de confianza, puntualizada por un sector particular por la moción o por la resolución. Por otra parte, si la deliberación de la asamblea expresada en la moción no fuese vinculante para el gobierno, no se ve en qué cosa, sino en el más amplio y contradictorio, ésa se distinguiría, en la sustancia, de una interpelación: una manifestación de voluntad parlamentaria, expresada con un voto público, no puede ser ignorada por el gabinete. Eso es tan cierto que, como se ha visto en la ocasión de ilustrar en precedencia, el derecho parlamentario escrito estatuye hoy, la facultad de pedir cuentas al gobierno de sus avances, aun en las mociones. Si después, la moción, más que provenir de la mayoría ministerial, resulta que dio lugar a una nueva y diversa mayoría, será el mismo gobierno quien sufra las consecuencias lógicas, cuando eso le parezca como una circunstancia no contingente, sino, indicador de un cambio político de fondo.

No será inútil agregar la indicación de algunos entre los ejemplos más relevantes de directiva política parlamentaria expresada por el Parlamento republicano antes de la introducción de la resolución, a la que dio aplicación el gobierno a través de sus actos políticos: la moción Pastore para separar las empresas IRI de la confindustria; la moción Zaccagnini, para la revisión del concordato entre Italia y la Santa Sede; el orden del día de la Cámara –solicitado formalmente por el gobierno Moro, como una especie de autorización política– para el negociado sobre el “paquete” para el Alto Adigio; los órdenes del día de la Cámara y del Senado –ejemplo de directiva sustancialmente bicamaral– vinculadores del gobierno a una determinada actividad diplomática, antes de que sucediera la firma del tratado de no-proliferación atómica.

### *b) La resolución*

EL INSTITUTO de la “resolución”, nuevo para el derecho parlamentario del pos-resurgimiento, es descrito por los actuales reglamentos como un instrumento pre-valectivamente de comisión, y tal vez de asamblea, en el sentido de que “cada comisión puede votar... en los asuntos de su propia competencia, por los cuales

no deba informar a la asamblea, resoluciones directas para manifestar orientaciones o para definir rumbos sobre argumentos específicos” (artículo 117 del Reglamento de la Cámara: todavía más sumariamente se expresa el artículo 105 del Reglamento del Senado, para el cual, las resoluciones votadas por las comisiones son “entendidas para expresar su pensamiento (*sic.*) y los rumbos que de ahí se derivan en orden al argumento en discusión”). Un representante del gobierno debe ser invitado para asistir a la sesión, pero, mientras que en la Cámara de Diputados la remisión al *plenum*, es decir, la activación de aquella que ha sido definida como reserva derivada de la asamblea, puede ser correctamente provocada por el gobierno “al final de la discusión”, con el fin de que “no se proceda a la votación de una propuesta de resolución y que de ésta sea competente la asamblea”, en el Senado son sometidas a la asamblea las resoluciones votadas cuando lo pida el gobierno o un tercio de los componentes de la comisión. El segundo criterio, tal vez un poco singular, transforma de tal manera la resolución de comisión en una propuesta de resolución de asamblea.

Las propuestas de resolución en comisión, presentadas por uno de sus componentes pueden dar origen, tanto a un debate autónomo tendente a desembocar en una votación concluyente, como a insertarse en un debate ya encaminado sobre documentos presentados por sujetos ajenos a las cámaras.<sup>180</sup> A las resoluciones se extienden, en cuanto aplicables, las normas relativas a la presentación, discusión y votación de las mociones. Por lo tanto, las resoluciones son enmendables y en el concurso de más resoluciones, éstas son votadas según el orden de presentación; también es admitida, la posibilidad de la votación por separado.

Entre los no pocos aspectos problemáticos de la resolución, tal vez el instituto con la génesis más contrastada durante los trabajos preparatorios de los reglamentos de 1971, es aquél puesto en evidencia por el diputado Orlandi en la discusión general, cuando hizo notar la inconstitucionalidad, en la medida del artículo 64 constitucional, de resoluciones de comisión deliberadas sin la presencia del número legal necesario (siendo suficiente para la validez de las reuniones de comisión en sede no legislativa, la presencia de un cuarto de los componentes) y por lo tanto, en hipótesis, aunque sin la aprobación del quórum de mayoría constitucionalmente requerido. El relieve, sin lugar a dudas, fundado se debe también por subrayar a pesar de la peligrosidad de las directivas de rumbo político sectorial

<sup>180</sup> Por ejemplo, las resoluciones pueden ser presentadas en orden a las peticiones de los ciudadanos (artículo 109 del Reglamento de la Cámara), a los informes presentados por el gobierno o por entes públicos (artículo 124 del Reglamento de la Cámara), a las resoluciones o recomendaciones aprobadas por asambleas internacionales en las que participen delegaciones de la Cámara (artículo 125 del Reglamento de la Cámara), al informe semestral sobre la participación de Italia en el proceso normativo comunitario (artículo 126-*bis* del Reglamento de la Cámara y artículo 144 del Reglamento del Senado), a los informes de la Corte de las cuentas sobre la gestión de entes en los que el Estado contribuye en vía ordinaria (artículo 149 del Reglamento de la Cámara), a los decretos registrados con reserva por la Corte de las cuentas (artículo 139 del Reglamento del Senado).



que se hubieren aprobado por apenas cuatro o cinco comisarios, encontró eco después en una opinión de la junta para el Reglamento de las Cámaras, que afirmó la necesidad de la presencia de la mayoría de los componentes para las sesiones de comisión en donde se deliberen resoluciones.

Sobre los temas que ya han sido objeto de una resolución de comisión, está permitido siempre abrir una discusión en asamblea, tanto por los parlamentarios en lo individual como por los presidentes de grupo, promoviendo con una moción. En todo caso, “en ocasión de debates en asamblea sobre comunicaciones del gobierno o sobre mociones, cada diputado puede presentar una propuesta de resolución, que está dirigida al término de la discusión” (artículo 118 del Reglamento de la Cámara).<sup>181</sup> Con tal disposición, parecería a primera vista que quedaba esclarecida, definitivamente, la distinción entre moción y resolución de asamblea; la primera, destinada a promover y, la segunda, a concluir, con la expresión de su directiva vinculante para el gobierno, un debate político. Por consecuencia, se debe registrar la oportuna eliminación de los antiguos órdenes del día de naturaleza política, no sin que queden todavía residuos poco apreciables de indeterminación, a propósito del artículo ahora reportado; no resultando definido, en efecto, que la resolución sea, como sería ausplicable, el acto típico exclusivo para esta especie reglamentaria, tipificado como lo es, sólo puede recoger la manifestación de voluntad de la asamblea expresada como directiva en la conclusión de un debate político.

Más bien se debe agregar que la junta del Reglamento de la Cámara, investida con algunas de las cuestiones interpretativas levantadas al respecto, emitió en la sesión del 18 de mayo de 1971 el parecer de que la resolución debiera ser votada al término de la discusión, “siempre que no haya sido aprobada, con efecto de impedimento, alguna de las mociones que ha provocado el debate”. A eso sigue que no sólo la junta interpreta la resolución de asamblea como instrumento eventual facultado, pero no necesario y obligatorio, para la conclusión de un debate político —lo que es perfectamente correcto, pudiéndose tener debates políticos, aun sobre comunicaciones del gobierno, que no requieren votaciones para actos directivos— sino que también, ésa permite un juego concurrencial entre mociones y re-

<sup>181</sup> Por lo tanto, la asamblea puede estar investida para el examen y la votación de resoluciones, además del caso de reenvío por parte de la comisión, por otra de un tercio de sus componentes o del gobierno, aun en ocasión (pero sólo a la Cámara) de debate sobre mociones o luego de comunicaciones del gobierno.

Se tenga presente que para remarcar la influencia creciente de la relevancia política e institucional de este instrumento, que éste ha sido usado con frecuencia para la reconfirmación de la confianza al gobierno, luego de la falta de aceptación por parte del presidente, de su dimisión y consecuente reenvío a la Cámara. Precedentes, en tal sentido, se pueden encontrar frente al gobierno Craxi (noviembre de 1985) y del gobierno Goría (noviembre de 1987 y febrero de 1988). Con la resolución, por otra parte, se aprueba también, como se recordará, el documento de programación económico-financiero (artículo 118-*bis* del Reglamento de la Cámara y 125-*bis* del Reglamento de la Cámara y 125-*bis* del Reglamento del Senado).

soluciones, atribuyendo a las primeras, si fuere el caso, efectos de impedimento para las segundas. Así, volvería a entrar, desde la ventana, el expediente sacado formalmente por la puerta, del orden del día, agradable para el gobierno, concurrente con las mociones de oposición y, en el pasado, con varios mecanismos privilegiados prioritariamente con efectos de impedimento sobre aquéllas.

Después de todo, ya que el “fin” de la moción es el de “*promover* una deliberación de la asamblea sobre un determinado argumento” (artículo 110 del Reglamento de la Cámara) queda por poner en claro por qué en la deliberación en cuestión, no se dé obligatoriamente el *nomen juris*, diverso de la propuesta. Tal denominación debería ser siempre el de resolución, una vez que la deliberación sea válidamente existente por norma del reglamento, es decir, aprobada y proclamada, del mismo modo que un proyecto de ley, concluido el *iter* parlamentario es promulgado como “ley” y no como “proyecto de ley aprobado”. A este propósito se puede confrontar también, el informe al proyecto de Reglamento para el Senado, que se encargaba de explicar la *ratio* introductiva del nuevo instituto, aceptando la distinción, adelantada desde hacía tiempo, de la doctrina parlamentaria respecto al orden del día (que se distingue de la resolución “en cuanto no tiene carácter accesorio, no se engancha a un instrumento principal y está en grado de aceptar autónomamente la expresión del pensamiento o de la voluntad” del colegio) así como, respecto a la moción (“instrumento idóneo de por sí para ser sometido a votación” y “capaz para introducir, ella misma, un debate”, mientras que “la resolución sólo puede concluir y no promover también, una discusión y, además puede ser utilizable ya sea en asamblea o en comisión”).

Sea durante la elaboración, por parte de las juntas del reglamento, que durante la discusión en asamblea, sobre todo en la Cámara, el nuevo instrumento de la resolución llamó la atención sobre sí mismo de la mayor parte de las intervenciones críticas, en el temor de que el instituto alterase los términos constitucionales de la relación entre gobierno y Parlamento, es más, transformando en asambleísta nuestro régimen parlamentario —como se ha dicho tantas veces— pero, en la realidad, presumiendo que la carga potencial de la resolución, capaz innegablemente de hacer el mecanismo procedimental idóneo para el reforzamiento del rol político del Parlamento en todo el orden constitucional. Este primer periodo transcurrido desde la introducción de la resolución en los reglamentos no ha dado razón, en verdad, ni a aquellos que se agitaban so pretexto del espantapájaros del régimen asambleísta ni a cuantos, con razón más meditada y menos angosto equipaje cultural, vislumbraban el medio necesario y suficiente para un potenciamiento disciplinado de la participación parlamentaria en la función de rumbo. Los grupos parlamentarios no parecen haber asimilado en pleno el significado político de gran relevancia que la resolución puede desplegar, o parecen más o menos temerosos

(obviamente los de mayoría) para incidir negativamente sobre el desarrollo regular de la relación gobierno-mayoría parlamentaria, creando al primero, con la adopción de específicas directivas políticas, dificultades destinadas, antes o después, a reflejarse sobre la misma y que tiene la segunda.

Bajo este perfil, continúa a ser oportuno referirse a la puntualización que tuvo la resolución en la génesis de los vigentes textos normativos.

En ambas cámaras, de inmediato, las juntas señalaron la incidencia en la política sectorial, que las comisiones hubieran podido participar para dirigir el informe al proyecto de la Cámara, apresurándose a precisar que el nuevo instrumento está dirigido “a enriquecer la relación Cámara-gobierno, con una serie de intervenciones que, sin incidir sobre el núcleo de la confianza de tal relación, permite una articulación más específica sobre temas que se refieren a la política de cada uno de los ministerios” y que “para salvaguardar una visión unitaria de la política general del gobierno”, a este último se le ofrecía el medio de apropiarse de la cuestión de la asamblea plenaria. No diversamente, el informe al proyecto del Senado reconocía que, con la dotación del nuevo instrumento a las comisiones, “sí se le atribuye a ese alguna incidencia sobre el rumbo político propuesto por el gobierno y aceptado por el Parlamento” pero “si es verdad que en línea de principio la definición, la renovación o la sustitución del rumbo político expresado mediante actos diversos de ese legislativo de acontecer ante el *plenum* de las cámaras, no por esto se puede excluir que exista un espacio para iniciativas políticas de las comisiones”. Así se ha escogido el “sistema en base al cual, por lo tanto, la deliberación de la comisión, expresada con una resolución que tienda a modificar las líneas del rumbo político acordado, es reconducida en la sede natural en que se toman esta clase de deliberaciones”. Y el informe concluía con claridad: “Está en el orden natural de las cosas que un programa de acción gubernativa sufra, con el pasar del tiempo, actualizaciones y rectificaciones que se hacen necesarias para la confrontación con la cambiante realidad de las situaciones; al gobierno decidir si y cuáles cambios sean compatibles con el permanecer de la propia responsabilidad política, a la minoría decir cuándo ciertos cambios sean merecedores de ser señalados con mayor esonancia y eficacia que el debate de asamblea está en grado de asegurar.”<sup>182</sup>

<sup>182</sup>En la edición de la *Directiva parlamentaria* aprobada en 1969, al ocuparse de los sujetos legitimados para la emanación de directivas preceptivas para el gobierno, se expresó en el sentido de una “reserva de asamblea” connatural a los instrumentos inherentes a la relación de la confianza y excluyendo, por eso, la proposición de directivas de comisión o de junta en la medida del derecho parlamentario positivo precedente a la reforma de 1971, y auspiciando la introducción de “propuestas de resolución” que las comisiones fueran habilitadas para dirigir al *plenum*. La opinión entonces expresada, válida para los reglamentos del tiempo, se debe ver con nuevas luces, reconociendo que el mecanismo de la remisión a la asamblea salvaguarda, en lo necesario, la unicidad del rumbo político.

*Los actos típicos, con relevancia constitucional,  
de la relación de la confianza:  
a) La moción de confianza  
y la moción de desconfianza*

LAS NECESARIAS distinciones entre función legislativa y función política no deben hacer descuidar que, en la realidad del poder moderno, la potestad de dirección del Estado se realiza a través de un complejo deliberante que tiende a quedar unitario en sus particiones. Esta unicidad sustancial en el ejercicio del poder político se modela variamente en los regímenes parlamentarios, según el módulo prescriptivo de la particular relación gobierno-Parlamento. En el fulcro de todo el sistema, esa relación está regulada en el ordenamiento italiano según una determinada “racionalización” de la confianza, fenómeno que sin embargo surge, en nuestro criterio, sobre el plano del rumbo y no del control.

Es conocido como la aceptación de “control político” referida al Parlamento, aunque empleada en relación con la figura del control-verificación y no con aquella del llamado control-dirección, permita en su elaboración doctrinal, no menos que en el uso constante de las asambleas, comprender bajo esa denominación, tanto los actos de control *a posteriori* cuanto aquéllos de control preventivo, es decir, dirigidos a externar, casi siempre unido al juicio sobre actos o actividades transcurridas, la indicación de un *facere* o de un *non facere* que se espera sea para ser, en cambio, consumado deforme por una conducta precedentemente canonizada. Sin embargo, no parece también, desde este punto de vista que la figura del control pueda ser útilmente empleada frente a la moción de confianza, ya que un “control” sobre la actividad que el gobierno se apresta a desarrollar, más bien, que declarar querer desarrollar, resultaría ausente de ese elemento paradigmático, o modelo o *standard* de referencia, que forzosamente aquí no subsiste. La opinión que se hace sobre tal referencia en las declaraciones programáticas con las que se presenta el gabinete en las cámaras, no puede ser acogida aquí, por el motivo principal de que ésa –independientemente de otras razones de naturaleza dogmática y sistemática– se reduce a evidenciar la participación de las cámaras en el proceso político en cuestión a través de un acto que tendría esencialmente naturaleza de autorización, o si se quiere, aprobatoria de manera tal como para negarles la función y el estatus de “partes contrayentes” del negocio jurídico fiduciario que, en cambio, procede de la constitución. En lugar de este planteamiento que postula en definitiva un rol subalterno del Parlamento, es mejor, en cambio, la visión de la moción de confianza como acto de organización de la relación de confianza que aplican reciprocidad de prestaciones –como se verá– en cada uno de los momentos-actos que tipifican procedimentalmente al acontecimiento. Y

eso sin querer negar que el control político se inserte, como es evidente para todos, en la función de dirección política de las cámaras, pero relegando las manifestaciones a las fases durante las cuales éste razonablemente puede ejercerse, vale decir, aquéllas de actuación y no aquéllas constitutivas o declarativas del rumbo político.

Para los fines que aquí interesan, y sin entrar en una problemática de derecho constitucional general, conviene examinar por partes tres modos diferentes de ser de la relación fiduciaria, en orden al derecho parlamentario: la “moción de confianza”, a la que se refiere el artículo 94 constitucional, relativa a la presentación del gobierno ante las cámaras después de su nombramiento por parte del jefe del Estado; “la moción de desconfianza”, a la que se refiere el mismo artículo 94; y la “cuestión de confianza”, que estaba en la facultad del gobierno para esgrimirla todas las veces que lo considere oportuno y que ahora encuentra muchas limitaciones. Son institutos que en diverso modo presentan el carácter para subrayar, negativa o positivamente, el vínculo que sobre política general liga al gabinete a su mayoría; por tal razón, ninguno de los tres instrumentos puede ser empleado en comisión, sino, sólo en asamblea.

A diferencia de los procedimientos de inspección, en sentido restrictivo, ya sea la moción de confianza o la de desconfianza, no diversa de la cuestión de confianza puesta voluntariamente por el gabinete, en la efectividad del sistema no se refieren en modo apreciable a las minorías de la oposición, sino, prevalecientemente, a las fuerzas políticas representadas por los grupos parlamentarios que sostienen al gobierno. Lo que equivale a decir que la sanción política decisiva, tanto de la desconfianza como de la negada confianza, de hecho es remitida a la disponibilidad de la mayoría.

La “moción de confianza” es la manifestación motivada de voluntad, por la que cada Cámara, luego de la votación por apelación nominal, expresa el mutuo consenso entre la voluntad de la mayoría y la del gobierno, el que se presenta a verificarlo dentro de los diez días de su formación, es decir, en el juramento consecuente al decreto presidencial de nominación. Aquí se deben analizar exclusivamente las normas procesales de derecho parlamentario que se refieren a las modalidades operativas del instituto constitucional, aunque este criterio dispositivo, que es el que está más de acuerdo con el tratamiento, está condicionado y aclarado con la advertencia de que “la confianza no se identifica ni con el acto con la que está acordada ni con el acto con la que se revoca; ella integra una relación continua y recíproca” (Galizia).

Tales se resumen también en el rito común de las mociones autónomas, sin embargo, excluida la disponibilidad de órdenes del día colaterales, utilizadas en el pasado (hasta 1950) para limitar el juicio político sobre temas particulares y jus-

tamente impedidas hasta hoy, en cuanto inadmisiblemente desvinculadas respecto a la pregunta pura y simple del dar y del no dar la confianza al gobierno, habido un conocimiento participativo de su programa global.

La obligación de la votación por apelación nominal,<sup>183</sup> agotada la discusión abierta sobre declaraciones del gobierno, precisamente se refiere la “moción motivada” que los grupos de la mayoría preconstituida, o uno solo de ellos, de acuerdo con los demás, presentan para la aprobación de aquellas declaraciones. La votación, precedida por las declaraciones de voto, pronunciadas según una praxis ya constante por todos los jefes de grupo, está justificada en su modalidad taxativa de la apelación nominal con los argumentos ya conocidos y que se hacen saber en favor del escrutinio público, en este caso reforzados sin duda por una mayor persuasión, en razón de la solemnidad formal y del alto relieve político de la manifestación de voluntad de las cámaras. Es decir, se ha entendido para garantizar en la manera más eficaz y posible, la publicidad del acto de la confianza, de manera tal que cada uno de los parlamentarios también sientan, personalmente, la grave responsabilidad tanto frente al gobierno como frente al cuerpo electoral.

La obligatoriedad de la apelación nominal había sido criticada como un ulterior instrumento de la sumisión que ligaría a los miembros del Parlamento con las centrales de los partidos respectivos. Sin embargo, debe observarse que la disposición constitucional, si se confronta con la realidad efectiva de nuestra constitución material y con la misma previsión textual del artículo 49 constitucional —es decir, con un régimen de partidos— no puede no ser considerada como una garantía de certidumbre sino, más bien, como una disciplina reguladora de la misma realidad partidista.

En cuanto a la motivación, una vez confirmada la opinión de que no puede considerarse correcto su uso para expresarla como una mera declaración de aprobación de las declaraciones programáticas (“La Cámara, escuchadas las declaraciones del gobierno, las aprueba y pasa al orden del día”), si rectifica el juicio de ilegitimidad expresado en el pasado para fórmulas que en realidad no son motivantes, ahora, se comparte el criterio de que no puede decirse ilegítima la motivación *ab relationem* en la apreciación positiva del programa expuesto por el gobierno, aunque, quede como no inconfutable la oportunidad de una motivación que

<sup>183</sup> Para la aprobación de la moción de confianza, la constitución, como es sabido, no prevé una mayoría calificada, sino, más bien, la mayoría simple, es decir, computada sobre el número de los presentes en la sesión (a la que agrega la conocida diferenciación entre Cámara y Senado, en orden a la evaluación de los abstencionistas). Ello atribuye al sistema, caracterizado por una excesiva fragmentación de las fuerzas políticas, o del surgimiento periódico de tensiones difíciles de resolver entre los partidos de la (constituida o en constitución) mayoría, un margen de flexibilidad que en no pocas situaciones se ha manifestado útil. Ejemplo extremo y característico de esta flexibilidad (que según algunos estudiosos se ha llevado hasta superar los límites inderogables del tejido constitucional) ha sido la constitución del IV gobierno Andreotti (gobierno de la *no confianza*) que en la Cámara ha obtenido la confianza con 258 votos favorables, 44 contrarios y 303 abstenciones.

al menos subraya la participación parlamentaria al acto constitutivo del rumbo político del gobierno, indicando las prioridades consideradas en los tiempos de aplicación.

Es cierto que los documentos fiduciarios ya en uso, con la simple referencia al programa gubernativo,<sup>184</sup> anulan el valor político de la instrucción constitucional, porque evitan que el Parlamento aporte su fuerza autónoma (Galizia) y no llevan a cabo en una formulación de compromiso y de responsabilidad la homogeneidad de orientación de los grupos parlamentarios coaligados en la mayoría. En un marco más amplio, se puede decir que la praxis común altera más bien, en la forma y en la sustancia, la estructura constitucional de la relación fiduciaria, reportando una situación que significa retroceder en el tiempo, cuando el gobierno buscaba en el Parlamento el consenso de la mayoría.

Ni siquiera puede aceptarse cuanto se ha agregado, con anotaciones optimistas sobre el instituto en examen, que si las cámaras en verdad enriquecieran con una real motivación fiduciaria al rumbo político, eso podría suceder sólo con la condición de que lo permitiera el mismo gobierno (lo que es exacto), y evitar que éste la transforme en *propio* rumbo, todavía antes de que sean insertadas en la motivación “aquellas orientaciones autónomas parlamentarias”, ya que de otra manera las cámaras, lejos de concurrir jurídicamente a la formación del rumbo, no harían otra cosa que adherirse a lo que de cualquier manera fue formulado por el gobierno (Mannino). En efecto, aparte de que el negocio fiduciario encuentra su fuente genética en un procedimiento parlamentario comprensivo, tanto las declaraciones programáticas como las del debate político (declaraciones de voto incluidas) y de la moción motivada, es un hecho que la moción se presenta inmediatamente después de las comunicaciones del gobierno, o durante el curso de la discusión; siempre antes –en todo caso– de la réplica concluyente del presidente del consejo, la que responde precisamente al fin, aun en la realidad política, de permitir al gobierno formular aquellos ajustes y especificaciones de rumbo pedidos durante el desarrollo de la discusión.

Tan es verdad eso, que la previsión constitucional (“cada cámara acuerda... la confianza mediante moción motivada...”) se ubica perfectamente en la lógica del bicammarismo, no requiere transmisión del acto fiduciario de una a otra Cámara (como lo es, en cambio, en los procedimientos legislativos, para los que se impone la identidad del texto documental) y, entonces, exige mociones diversas si es el caso aunque motivadas diversamente. Finalmente, la eliminación del requisito

<sup>184</sup>Sólo las mociones de confianza, expresadas frente al primero (1981) y al segundo (1982) gobierno Spadolini (y sólo en parte frente al V gobierno Fanfani) fueron amplia y detalladamente motivadas. Luego, se ha regresado a la praxis tradicional de la ausencia de motivaciones o (*rectius*) de motivación en referencia a las declaraciones programáticas del gobierno.

de la motivación, *ex* artículo 94, además de probar una modificación tácita de la constitución, de la que son responsables los presidentes de asamblea que permitieron afirmar tal praxis, da lugar a un innegable debilitamiento de los grupos parlamentarios. No sólo frente al gobierno –al que se remiten para la determinación del rumbo, contentándose con la fórmula, no ciertamente... pan– contractualista: “oídas las declaraciones” –pero, también, frente a las centrales extraparlamentarias de los respectivos partidos, a las que corresponde en exclusiva la participación en la redacción aun textual del núcleo político constitutivo de las declaraciones programáticas.

Entonces, motivación y apelación nominal concurren para ligar, con vínculo ajeno al régimen parlamentario clásico, los dos elementos de una fuerza política que se quería homogénea, portadora de la función para expresar y concretar el rumbo político, como lo son, en sus respectivas esferas, el gobierno y su mayoría. La apelación nominal vincula las responsabilidades individuales de los parlamentarios, mientras que las declaraciones de voto vinculan a cada uno de los grupos políticos y la motivación fiduciaria a todo el sector, aunque compuesto de la mayoría en una y otra Cámara.

La relación que resulta tendrá carácter permanente y no episódico, es decir, configurará una interdependencia que podrá ser interrumpida sólo, por iniciativa de una u otra parte, con actos jurídicos típicos para romper esa relación. Ello implica, obviamente, la natural y fisiológica necesidad de una cierta homogeneidad de las fuerzas políticas que concurren en la composición de la mayoría ministerial y, eventualmente, en la estructura misma del gabinete.

La “moción de desconfianza” presentada en una asamblea, según el último párrafo del artículo 94 constitucional “debe ser firmada por al menos un décimo de los componentes de la Cámara y no puede ser puesta a discusión antes de tres días de su presentación”.

El instituto constituye el complemento lógico de la disciplina constitucional de la moción motivada de confianza. Por un lado, aporta el instrumento para la remoción del gobierno que haya derogado el rumbo políticamente aprobado por la mayoría, o bien, que se encuentre, por la situación política parlamentaria cambiante, ante una mutación del rumbo político de la asamblea y, por lo tanto, vea disuelta su mayoría; por el otro, ello aporta –en línea teórica– el medio idóneo para cohesionar las nuevas orientaciones de los grupos para formar una nueva mayoría y, en cierto modo, para expresar una indicación válida tanto para la futura línea política por seguir, cuanto para la composición del gobierno que deberá suceder a aquél afectado por la desconfianza.

En este sentido, el acto típico de la moción motivada de desconfianza, aun cuando sea dirigido al idéntico resultado de la remoción del gobierno, puede con-



siderarse finalizado con una u otra de dos distintas funciones: a la función de control político –del que más bien sería la máxima manifestación, comprensiva del elemento sancionador– cuando el acto se motivase por el incumplimiento del gobierno al pacto fiduciario; o también, a la función de dirección política, cuando la motivación de desconfianza fuese testimonio del cambio de orientación parlamentaria y del nuevo rumbo que los grupos mayoritarios (no importa si son los mismos o no de la vieja mayoría) intentaran promover.

El mecanismo de las dos mociones motivadas (de la confianza y de la desconfianza) reafirmaría, entonces, la continuidad parlamentaria del gobierno de la República y vería una rápida, funcional y “racionalizada” solución de las crisis gubernativas. (Naturalmente, la praxis constitucional de las crisis extraparlamentarias anula el mecanismo y convierte a las asambleas, más en que protagonistas del suceso ministerial, en la verdadera “cámara de registro” de la presencia hegemónica de los partidos.)<sup>185</sup>

En su aspecto procedimental, la disciplina de la moción de desconfianza, como está establecida por los reglamentos parlamentarios, responde a la finalidad del instituto: no sólo son requeridos un quórum para su presentación (en el intento de evitar iniciativas puramente veleidosas o de disturbio) y la votación por apelación nominal (con el fin de llamar públicamente a los parlamentarios a sus responsabilidades), sino, también se pide un intervalo, de al menos tres días entre la presentación y la discusión, para que no se sirvan de la moción de desconfianza las minorías con votación sorpresiva, en la hipótesis de que la mayoría se presente con escaso número. (También esta garantía, dígase por inciso, subraya cómo la relación fiduciaria exista entre gobierno y mayoría y no entre gobierno y una indiferenciada generalidad de miembros de las asambleas.)

<sup>185</sup> Se sabe muy bien que ningún gabinete ha sido removido, desde la entrada en vigencia de la constitución hasta hoy, como consecuencia de mociones de desconfianza; sólo siete actos de este tipo, a través de las legislaturas, han llegado a la discusión (pero, sin ser aprobados jamás): que a cinco gabinetes no les fue acordada la confianza, después del nombramiento: al octavo ministerio De Gasperi, el primero ministerio Fanfani, el primer y el quinto ministerio Andreotti, el sexto ministerio Fanfani. A la falta de la concesión de la confianza: al primer gobierno Andreotti y al sexto gobierno Fanfani, siguió, luego, la disolución de las cámaras.

Sobre las crisis extraparlamentarias, baste observar en esta sede, que la expresión conjunta, frecuentemente, fenómenos no del todo homogéneos, debiéndose distinguir, tal vez, entre las crisis abiertas luego de dimisiones del gobierno por acontecimientos extraños al Parlamento (disenso entre los partidos de la coalición), que son las verdaderas y propias crisis extraparlamentarias, y aquéllas maduradas y desembocadas en sede parlamentaria aun sin recurrir a los instrumentos de confianza (voto negativo sobre propuesta del gobierno de alto relieve político o manifestaciones de insatisfacción después del control). De manera que una clasificación de las crisis podría ser la siguiente: a) crisis parlamentarias, *ex* artículo 94 constitucional, es decir, abiertas por aprobación de desconfianza o por rechazo de mociones de confianza; crisis parlamentarias abiertas por votación de las cámaras de naturaleza no fiduciaria o sobre cualquier otro episodio parlamentario juzgado políticamente relevante, como la interpelación republicana para el ministerio Andreotti en 1973; crisis extraparlamentarias consecuentes a dimisiones maduradas fuera del ámbito parlamentario y resueltas formalmente en la autónoma determinación del consejo de los ministros.

Modificaciones reglamentarias conformes al principio de que la confianza o la desconfianza se dé o se niegue con la evaluación general de la política gubernativa, ya habían impedido, incluso antes de la reforma de 1971, además de la posibilidad de presentar enmiendas u órdenes del día concurrentes con la moción de desconfianza, también la posibilidad de votarla por partes separadas.<sup>186</sup>

### *b) La moción de desconfianza individual*

LA CONSTITUCIÓN no disciplina, al menos, en manera explícita, la responsabilidad individual de los ministros. Según algunos (Paladin, Manzella, Chiola), ella no puede ser admitida, porque el artículo 94 constitucional, disciplina la relación de confianza (y las consecuentes mociones de confianza y de desconfianza) delineándola como una relación intercurrente entre cada Cámara y el gobierno en su conjunto; porque la responsabilidad política del ministro está casi siempre vinculada a aquélla de la unión ministerial en su conjunto (y cuando no lo es, el problema se resuelve naturalmente con la dimisión espontánea del ministro) y, también, con aquélla del presidente del consejo, pues ese ministro ha sido propuesto en la nómina del Presidente de la República; en fin, para que una moción de desconfianza individual implique una intrusión ilegítima por parte de cada Cámara en la materia (aquélla relativa a la composición del gabinete) que la constitución confía a la determinación exclusiva del presidente del consejo y, a través de éste, de los partidos que con su apoyo han dado vida a la unión ministerial.

<sup>186</sup> Estrechamente vinculado con la relación fiduciaria está el "reajuste" con el que se procede modificar la estructura de un ministerio con la sustitución de uno o más ministros. El artículo 5 de la Ley número 400 de 1988, dispone que el presidente del consejo debe comunicar a las cámaras "la composición del gobierno y cada uno de sus cambios", pero, calla sobre el procedimiento subsecuente (correcto, por otra parte, tratándose de materia que entra dentro de la esfera de la competencia exclusiva de los reglamentos parlamentarios).

Ya que con el reajuste cambian los elementos esenciales con base en los cuales ha sido aprobada la moción de confianza por parte de las cámaras: la estructura del gobierno y su rumbo político que, por la modificación de la primera recibe normalmente contragolpes inevitables, parecería necesario que bajo el perfil constitucional el debate parlamentario se concluyera con la votación de una moción de confianza. En cambio, en ausencia de una disciplina explícita a este propósito, el procedimiento resultante de la praxis aparece como correcto, aunque con frecuencia tal debate se concluye con la presentación de un orden del día o de una resolución, con el contenido objetivo de la confianza al gobierno, sobre el cual este último ha puesto, tal vez, la cuestión de la confianza, no pueda ser votada una nueva moción de confianza, en la especie, habiendo cambiado los elementos esenciales con base en los cuales ésa se había concedido, cada Cámara debería estar en condición para expresarse nuevamente sobre la subsistencia de la relación fiduciaria y, entonces, el procedimiento debería concluirse con la votación de una moción de confianza: es decir, el único acto del cual, si no es aprobado, surge para el gobierno la obligación jurídica de entregar la dimisión. Además, ya que de la praxis se deduce que las fuerzas políticas han reconocido sistemáticamente al debate en cuestión una naturaleza fiduciaria (sea por contenido objetivo de los órdenes del día o de las resoluciones concluyentes del debate, sea por el frecuente recurso del gobierno a la cuestión de la confianza), no se comprende el porqué deba ser formalmente negado a las cámaras el poder expresarse sobre la confianza o, más precisamente, este poder les sea reconocido a ellas sólo por iniciativa del gobierno, libre de poner o no la cuestión de la confianza sobre el documento conclusivo del debate parlamentario.

En cambio, en la otra vertiente (Virga, Rescigno) se sostiene que el artículo 95 constitucional prevé expresamente una responsabilidad de todos los componentes del gobierno (presidente del consejo, consejo de los ministros y ministros considerados individualmente) y que ésta debe entenderse no sólo como responsabilidad civil, penal, administrativa y contable, sino, también, como responsabilidad política frente a las cámaras, activable a través de una específica moción de desconfianza individual que ataca al ministro en lo individual, sin implicar la dimisión del gobierno en su conjunto.

En la experiencia republicana, que aun cuando ha conocido numerosos actos de crítica y de censura para uno de los ministros (interrogaciones, interpelaciones, mociones) nunca se había presentado, hasta la llegada de los años ochenta, el problema de una moción de desconfianza individual.<sup>187</sup> Todavía, en el curso de pocos años, se difundió la praxis de presentar órdenes del día o mociones que con una expresión de censura, contra un ministro, pasaron a la petición, implícita y aun explícita, de dimisión.

La eventual aprobación de una tal moción, hubiera podido causar efectos de rompimiento a la coalición gubernativa, ya sea por la imposibilidad, de hecho pero también formal, de no tener en cuenta tan grave evaluación parlamentaria, ya sea, de reflejo, por las consecuencias que la dimisión del ministro hubiera producido en su solidez, normalmente precaria. Es necesario tener presente, para comprender la relevancia política además de la institucional, que tales mociones, no pudiéndose calificar como mociones de desconfianza al gobierno, no estaban sometidas al régimen jurídico propio de este último instituto y, por lo tanto, eran sometidas a votación sin escrutinio patente; sin embargo, tratándose de votación sobre una persona, era a escrutinio secreto. Para evitar los llamados francotiradores y los riesgos consecuentes para la estabilidad de la coalición, amenazada por agresiones imprevistas de parlamentarios de mayoría, empujados por los móviles más disparatados, todos convergentes para crear dificultades al gobierno en el cargo hasta obligarlo a la dimisión, este último podía recurrir teóricamente a la cuestión de confianza, imponiendo por consecuencia la votación con apelación nominal: solución que, sin embargo, es impracticable frente a las confusiones que podrían subsistir en uno o más componentes partidistas de la mayoría misma frente al ministro sometido a crítica.

La gran proliferación de las mociones de “desconfianza individual” y las consecuentes tensiones ocurridas en el plano político parlamentario en las relaciones entre el gobierno, los grupos parlamentarios de mayoría y las oposiciones, dio lugar

<sup>187</sup>Peticiones parlamentarias de dimisión de un ministro fueron hechas frente a: Andreotti (1962); Lattanzio (1977); De Michelis (1980); Evangelisti (1980); Morlino (1980); Longo (1984); Andreotti (1984); De Michelis (1985) y Falucci (1986).

a la exigencia de una profunda reflexión y de tomar una decisión sobre la admisibilidad y sobre el régimen jurídico de este instituto.

En el Senado, con una opinión de la junta para el reglamento, la cuestión fue resuelta en el sentido de la admisibilidad de una moción de desconfianza individual y la consecuente aplicación a ella del régimen jurídico prescrito por el artículo 94 constitucional (que establece la votación por apelación nominal). En cambio, en la Cámara se recurrió a una verdadera y propia integración del artículo 115 del reglamento, estableciéndose, con una formulación un tanto ambigua, que el régimen propio de las mociones de confianza y de desconfianza se aplica, también, “a las mociones en las que se pide la dimisión de un ministro”.

A este propósito, ha sido sostenido por Lippolis, el Reglamento de la Cámara no legitimaría formalmente una moción de desconfianza individual, limitándose a extender el régimen propio de la moción de desconfianza individual, limitándose a extender el régimen propio de la moción de desconfianza a un instrumento que, aun pidiendo la dimisión de un ministro, no tendría naturaleza fiduciaria y, por lo tanto, no implicaría, si fuese aprobado, la obligación jurídica para el ministro de entregar la dimisión. La tesis, en cuanto corresponde a una orientación expresada en sede de elaboración de la norma reglamentaria, no parece que pueda ser aceptada. En efecto, ante todo, no se puede desconocer a las dos cámaras y a la relativa potestad reglamentaria, el poder de interpretar/integrar el texto constitucional, resolviendo las ambigüedades objetivas que se caracterizan en la especie (y, después, los sucesos relativos a la introducción en el ordenamiento de la cuestión de confianza, no nos parece que puedan subsistir al propósito dudas razonables); pero una vez que éstas han admitido la validez de un instrumento procesal que tenga por contenido solicitar la dimisión de un ministro en lo individual, no se puede pensar en soslayar las consecuencias jurídicas que broten de esa manifestación de voluntad. Tanto más que en caso contrario se llegaría a la conclusión de diferenciar profundamente la normativa reglamentaria de la Cámara con la del Senado ante un instituto fundamentalmente del sistema constitucional que, en cambio, exige una disciplina unitaria, al menos en sus características esenciales. A eso se debe agregar luego, bajo el perfil estrictamente formal, que la extensión del acto en el que se pide la dimisión de un ministro del régimen precisamente con la moción de desconfianza, puede implicar el reconocimiento a éste de la misma naturaleza fiduciaria; y, en fin, que no se comprende cómo pueda negarse a esta moción su eficacia propia para hacer surgir la obligación jurídica para el ministro de renunciar, cuando este efecto de cualquier manera está destinado a producirse por la imposibilidad de no darle algún seguimiento a las manifestaciones de voluntad de la Cámara.

Tanto en la Cámara como en el Senado se logra de cualquier modo el fin perseguido: el de no impedir que la votación de estos instrumentos de activación de

la responsabilidad política ministerial acontezca a escrutinio secreto. Y, en efecto, el problema perdió buena parte de su validez política. Mociones de desconfianza individual todavía fueron presentadas,<sup>188</sup> pero la publicidad del voto desplegó de inmediato su tradicional eficacia para recompartar las fuerzas de la mayoría, rechazando los tentativos de la oposición.

Si bajo el perfil formal, la solución aceptada por la Cámara y por el Senado hace surgir no pocas confusiones, es necesario destacar, sin embargo, que sus decisiones han sido determinadas por la necesidad de resolver un problema no meramente teórico, sino de particular relevancia política: es decir, aquél de impedir a las oposiciones no tanto el someter a la crítica a un ministro en lo individual, sino, en cambio, de agregar en cualquier momento en el secreto de la urna a parlamentarios o, aún más, a grupos disidentes al interior de la mayoría sobre una moción que, si es aprobada, hubiera acabado por obligar al gobierno (aunque bajo el perfil formal) para entregar su dimisión: con modalidades evidentemente del todo ajenas a las prescripciones (publicidad del voto) contenidas en el artículo 94 constitucional. En efecto, las mociones de desconfianza individuales presentadas sucesivamente a las antes mencionadas decisiones de naturaleza reglamentaria de las dos cámaras fueron fácilmente rechazadas sin que se manifestaran esos inconvenientes que se habían presentado, redimensionando netamente bajo el perfil político la importancia del instrumento.

### *c) La cuestión de confianza*

LA CUESTIÓN de la confianza ha sido por largo tiempo un instituto nacido en vía de praxis parlamentaria, luego, llega a ser una regla convencional, pero, queda desconocida tanto para el derecho constitucional como al derecho parlamentario escritos. Como tal, ella representaba una integración tácita del sistema formalmente vigente, pero, configuraba, viéndola bien, un reforzamiento. Su reglamentación escrita es efectuada, bajo el perfil del procedimiento parlamentario, ante todo en la Cámara de 1971, cambiando radicalmente la disciplina consolidada en precedencia en vía de hecho, y, luego, en el Senado en 1988, sin innovaciones sustanciales respecto a la disciplina precedente, después de que el artículo 2, segundo párrafo, de la Ley número 400 de 1988 había reglamentado el instituto, relativo a las relaciones internas al gobierno.

Procesalmente, la posición de la cuestión de la confianza se ha realizado siempre con la formal declaración de que hubiera sido considerada relevante la

<sup>188</sup>Después de la aprobación de la reforma reglamentaria, fueron presentadas mociones de desconfianza ante la Cámara contra a Falcucci (1986), Donat Cattin (1989) y Gorla (1992).

votación sobre el texto en discusión para los fines de la permanencia o de la disminución del ministerio. Los efectos de la cuestión de la confianza estaban (y del resto, están) destinados a producir el retorno riguroso de la solidaridad de la mayoría con el gobierno, solidaridad porque se tienen motivos para considerar que se ha debilitado. Eso vale, ya sea cuando la mayoría parlamentaria (la cuestión de la confianza puede, indiferentemente, generarse ante una o ambas cámaras) se exprese por un solo partido –cuyas corrientes internas hayan minado la homogeneidad– ya sea, cuando, y es el caso más frecuente, ella resulte de la alianza de más grupos parlamentarios, estén o no representados en el gobierno.

Antes de que estuviese disciplinada en la Cámara por el artículo 116 del Reglamento, la cuestión de la confianza podía surgir, indiferentemente, antes de la votación, sobre cualquier texto en discusión: actos legislativos, actos de rumbo o de control, actos de organización o incidentales. Su posición, consistente en la afirmación por parte del gobierno de la esencialidad respecto al rumbo político aprobado por la Cámara del objeto en discusión, tenía (y tiene) el efecto de transformar el debate en curso en un debate fiduciario. El voto de las cámaras, aun refiriéndose a un acto de naturaleza diversa (legislativo, de rumbo, de control) asume el carácter de voto de confianza, de confirmación o de ruptura formal de la relación fiduciaria, con el consecuente surgimiento para el gobierno de la obligación jurídica de entregar la dimisión en el caso en el que una sola de ellas se orientase en sentido opuesto a sus intenciones.

Precisamente, por sobreponerse y prevalecer, en el caso de que el gobierno hubiese recurrido a la cuestión de la confianza, la naturaleza propia de esta última respecto de la del acto en votación, las presidencias de las dos asambleas –sostenidas por la mayoría de gobierno, pero, sistemáticamente cuestionadas, aunque inútilmente, por los grupos de oposición–, habían deducido consecuencias específicas procesales derogativas de la disciplina establecida por el reglamento para el único acto en discusión y votación. Estas consecuencias procesales eran:

- a) El voto por apelación nominal, para que los ciudadanos y los partidos pudiesen controlar el comportamiento de los parlamentarios en un momento esencial para la vida de las instituciones, como el de la votación fiduciaria incidente sobre la permanencia en el cargo del gobierno;
- b) la no enmendabilidad y la indivisibilidad del texto sobre el que se ponía la cuestión de confianza, así como su prioridad en la votación respecto a los otros: consecuencias vinculadas a la consideración de que la confianza no tolera enmiendas y divisiones (y, por lo tanto, debe ser expresada con un único voto), mientras que, al mismo tiempo, asume naturaleza preliminar o prevaleciente respecto a cualquier otra cuestión o votación (la relación fiduciaria precediendo y condicionando a toda la actividad del gobierno).

La defensa de estas consecuencias del procedimiento han permitido al gobierno y a los partidos políticos, de vez en vez, perseguir un doble fin: ante todo, el de reforzar la mayoría evitando, a través del control de los parlamentarios que se hace posible por el voto patente, impulsos centrifugos en orden al rumbo político y maniobras ocultas contra el gobierno, dirigidas a poner en riesgo la permanencia en el cargo; en segundo lugar, de contrastar al recurrente obstruccionismo de las oposiciones, garantizando con ello las condiciones necesarias para llegar rápidamente a una deliberación por parte de las cámaras. En efecto, es evidente cómo, por ejemplo, en la votación de un artículo de un proyecto de ley o de una moción, la enmendabilidad y la prioridad en la votación impedían la discusión y la votación de todas las enmiendas, presentadas con frecuencia en gran número, precisamente para retrasar la decisión. En efecto, o la cuestión de confianza era aprobada y con ella el texto sobre la que se ponía, con la consecuente caducidad de todas las enmiendas; o también, consecuencia que nunca se ha verificado, el gobierno era derrotado. Pero, en tal caso, su dimisión obligatoria implicaba la suspensión de toda actividad parlamentaria hasta la formación de la nueva unión ministerial.

Incluso, había sido puesto en relieve, cómo el exceso gubernativo, al poner la cuestión de la confianza, hubiera podido llegar hasta la parálisis del natural debate parlamentario y resolverse en un permanente chantaje para los parlamentarios de mayoría, para impedirles una participación apreciable en el desarrollo legislativo o político del rumbo adoptado.

Por estos motivos, durante cerca de dos decenios, las oposiciones han cuestionado sistemáticamente al instituto, tanto en la Cámara como en el Senado, destacando, bajo el perfil meramente teórico tal vez sin equivocación, que la relación de la confianza está detalladamente disciplinada en el artículo 94 constitucional; que en éste no se menciona alguna de las cuestiones de la confianza y que, por lo tanto, debería considerarse ajeno a la redacción constitucional; que nada impide al gobierno comunicar a las fuerzas políticas parlamentarias que el argumento de discusión es parte del rumbo político subyacente a la relación fiduciaria (o en irreductible contraste con ése) y que, por consecuencia, se dimitiría frente a un voto contrario respecto a los propios acuerdos; y, en fin, que esta declaración del gobierno no podría nunca implicar la derogación a las normas reglamentarias que disciplinan, en vía general, el acto en discusión.

El cuestionamiento por parte de las oposiciones, sin embargo, disminuyó con la reforma reglamentaria de 1971, en la que la Cámara elaboró una específica disciplina del instituto, profundamente limitativa respecto al pasado y, con ella, cae, naturalmente, cualquier residuo de reserva política y doctrinaria sobre su compatibilidad con el sistema constitucional.

En cambio, en el Senado, la reforma de 1971, no tomó en consideración alguna cuestión de la confianza<sup>189</sup> que continuó sometida a la disciplina tradicional formada y consolidada, en vía de hecho, durante el veintenio precedente. Sólo después de un ulterior reconocimiento del instituto, efectuado por la Ley número 400 de 1988, el Senado, en el cuarto párrafo del artículo 161, estableció que el gobierno no puede argüir la cuestión de la confianza “sobre propuestas de modificación al reglamento y en general a todo lo que se refiera a las condiciones de funcionamiento interno del Senado”. Nos encontramos, entonces, frente a una limitación del poder del gobierno para recurrir a la cuestión de la confianza que, sin embargo, parece más formal que sustancial. En efecto, también en el pasado, el gobierno siempre se había abstenido, tanto para atribuir relevancia fiduciaria a las decisiones camarales relativas a la potestad reglamentaria las cuales, aunque a menudo de extrema relevancia política entran en la reserva de asamblea establecida por el artículo 64 constitucional, como para intervenir sobre cuestiones que se refieran a las “condiciones de funcionamiento” del Senado: fórmula que resume y en la que entran las interpretaciones o las referencias al reglamento, las autorizaciones para proceder, la verificación de las elecciones, las sanciones disciplinarias, etcétera. La cuestión de la confianza, por lo tanto, puede ser puesta en el Senado —no habiéndose querido innovar, respecto a la praxis precedente— ya sea sobre las propuestas de instituciones de las comisiones de investigación, o sobre las deliberaciones relativas a la formación del calendario y el esquema de los trabajos (diferenciándose con eso, netamente —como se verá dentro de poco— de cuanto ha establecido el Reglamento de la Cámara).

También quedaron inalteradas las consecuencias procesales derivadas de la cuestión de la confianza, es decir, la no enmendabilidad, la indivisibilidad y la prioridad de la votación, además de la votación por apelación nominal. Sólo es necesario destacar que la cuestión de la confianza, transforma al debate en curso en un debate de naturaleza fiduciaria, al que se aplican las normas relativas a la discusión, con el consecuente derecho para todos los parlamentarios de intervenir. Sin embargo, también encuentran su aplicación las normas relativas a la programación

<sup>189</sup>Los reglamentos de la Cámara y del Senado callan correctamente, por respetuoso deber ante los *interna corporis* de otro órgano constitucional, sobre los sujetos habilitados para poner la cuestión de la confianza en nombre del gobierno. La materia está disciplinada ahora por el artículo 2 de la Ley número 400 de 1988, que establece, aceptando una praxis ya instaurada algunos años antes de su entrada en vigencia, que el consejo de los ministros “expresa la anuencia” a la iniciativa del presidente del consejo, para poner la cuestión de confianza. El sucesivo artículo 5 sanciona, después, que la cuestión de confianza puede ser declarada a las cámaras por el presidente del consejo directamente o por medio de un ministro delegado expresamente para ello. De cualquier manera, es oportuno recordar que no espera ni a la Cámara ni a su presidente revisar el procedimiento seguido por el Ejecutivo para poner la cuestión de la confianza (los eventuales problemas que puedan ocurrir a ese propósito, en efecto, son discutidos en el ámbito de la unión gubernamental o entre los vértices de los partidos que lo sostienen), debiendo ellos, limitarse solamente, a recibir el acta, para los efectos procesales que se derivan de la declaración del gobierno.



de los trabajos, con la consecuente fijación de la fecha dentro de la que se llega a la deliberación y distribución de los tiempos y de las intervenciones entre todos los grupos parlamentarios.

El artículo 116 del Reglamento de la Cámara ha modificado, en cambio, profundamente, el antecedente de la disciplina convencional sobre la cuestión de la confianza, en orden no sólo a las consecuencias procedimentales, sino, también, y especialmente, al mismo poder del gobierno de recurrir a ella, poniendo con eso delicados problemas de legitimidad constitucional. Para comprender mejor esta disposición, también a la luz de los cambios que ha sufrido en la jurisprudencia parlamentaria y de la reforma de otros institutos a ella vinculados, es necesario tener presente que ésta representa una de las expresiones particulares más relevantes del clima político existente en 1971, dirigida a introducir y valorar todos los instrumentos reglamentarios que en las cotidianas decisiones políticas pudiesen favorecer el encuentro y el compromiso al interior de la Cámara entre los grupos parlamentarios de mayoría y los de oposición, y a comprimir aquéllos orientados en el sentido de un reforzamiento de la mayoría y del gobierno y de reducción de la potencialidad es obstruccionista que, en ese entonces, estaban ampliamente presentes y reforzadas en el nuevo texto reglamentario. Ella, por lo tanto, sufrió de inmediato los necesarios contragolpes derivados tanto de la necesidad objetiva de poner un freno a un obstruccionismo sistemático y exorbitante, puesto sucesivamente en acción por una pequeña minoría aguerrida, como por la exigencia contextualmente madurada en el decenio apenas transcurrido, de cambiar radicalmente la filosofía del compromiso, de la que el texto reglamentario era expresión, reforzando, al contrario, los instrumentos de autónoma decisión de las fuerzas mayoritarias.

El citado artículo 116 del Reglamento, cuyo texto, sin embargo, ha quedado inalterado, estatuye que “la cuestión de la confianza no puede generarse sobre propuestas de investigaciones parlamentarias, modificaciones del reglamento e interpretaciones relativas o referencias, autorizaciones para proceder y verificación las elecciones, nombramientos, hechos personales, sanciones disciplinarias y en general, sobre todo lo que se refiera a las condiciones del funcionamiento interno de las cámaras y sobre todos aquellos argumentos para los que el reglamento prescribe votaciones por levantamiento de mano o por escrutinio secreto”.

A la cuestión de la confianza, que es el instrumento del rumbo político gubernativo por excelencia, le son impedidas, por lo tanto, dos distintas áreas procedimentales. La primera, es la ya tradicional considerada por *convention* parlamentaria, como reservada a los más celosos *interna corporis* asambleístas, que de por sí resultan no susceptibles, aun el pasado para autolimitación del gobierno, de caer bajo la imposición de la cuestión política. La segunda, es un área para nada con-

siderada neutral o despolitizada, sino, al contrario, de tal relevancia política como para inducir con frecuencia al gobierno, de proponer cuestión de la confianza. Pertenecen, a esta última, las investigaciones y todos los argumentos de relevancia no meramente organizativa interna, para los que el Reglamento de la Cámara reserve la votación con escrutinio secreto o por levantamiento de mano. Se trata, como es evidente, de un criterio flexible que permite, de vez en vez, la ampliación o la restricción de los argumentos sobre los que la cuestión de la confianza puede proponerse, sin entrapar la norma sustancial (artículo 116 del Reglamento de la Cámara) que la regula. La reforma reglamentaria de 1988 sobre las modalidades de la votación, al introducir, salvo excepciones predeterminadas, el criterio general de la votación patente, ha incidido naturalmente, ampliando sus confines, sobre las dimensiones de la cuestión de la confianza. Así, ha sido suprimido el escrutinio secreto en la votación final de los proyectos de ley (artículo 91) y en aquella en la que se discute y delibera sobre materias que no estén en el orden del día (artículo 27, segundo párrafo); sobre el orden del día de rechazo de los proyectos de ley de aprobación de los estatutos regionales; sobre la existencia de los presupuestos de constitucionalidad de los decretos-ley (artículo 96-*bis*). En cambio, continúan sin someterse a la cuestión de la confianza, en cuanto a que para ellas está prevista la votación por levantamiento de mano, las deliberaciones relativas al orden del día de las dos sesiones sucesivas en caso de la falta del acuerdo en conferencia de los presidentes (artículo 27);<sup>190</sup> a la declaración de urgencia para un proyecto de ley aun cuando fuese propuesta por el gobierno (artículo 69); a la deliberación, de extrema relevancia política, sobre la propuesta presidencial de asignación de un proyecto de ley a una comisión en sede legislativa, cuando haya oposición (artículo 92).<sup>191</sup>

<sup>190</sup>Confusiones de orden constitucional podrían surgir de esta prohibición, que parecería inspirada casi a una forma dualista de régimen parlamentario, en la indirecta pero concreta posibilidad de disociación que eso postula entre el rumbo político de gobierno y el rumbo de mayoría (es decir, en la práctica, entre gobierno y mayoría). De hecho, reconocido a la mayoría, como es lógico, un poder de disposición sobre el orden del día por deliberar en dos sesiones cada vez que no se realice la unanimidad de los consensos en la conferencia de los presidentes, se podría objetar que —admitida esta limitación y... fatigosa disponibilidad de los órdenes de los trabajos por la mayoría política— parecería racional no impedir al gobierno, es el *leader* de la mayoría, de reclamar a sus grupos el apoyo y la necesaria solidaridad para la aplicación del rumbo político común. Pero el problema hoy, es, de cualquier manera, de carácter meramente teórico, porque después de la reforma reglamentaria de 1990, al no lograrse, en la conferencia de los presidentes, un acuerdo unánime sobre la programación, ha confiado al presidente de asamblea la tarea de elaborar el programa y el calendario sobre la base de las indicaciones del gobierno y de las propuestas de los grupos la determinación del orden del día de las dos sesiones sucesivas sobre la base de una deliberación de asamblea. Esto ha llegado a ser una mera hipótesis de escuela, de improbable realización.

<sup>191</sup>En cambio, es cuestionable referirse a la fórmula “en general sobre cuanto se refiera a las condiciones de funcionamiento interno de la Cámara” en las deliberaciones sobre instrumentos incidentales de la prejudicial y de la suspensión (artículo 40), así como sobre los requerimientos de cierre de una discusión: todas las deliberaciones por las cuales a la Cámara no se impone la votación por alzada de mano y que, también, al menos para las incidentales, induciría a propender —piénsese en el contrastante de una confianza puesta para el rechazo de una prejudicial “por motivos de constitucionalidad” para la validez del rechazo.

Por lo que se refiere a las propuestas de investigación parlamentaria una opinión crítica sobre la sustracción al gobierno del poder de poner la cuestión de la confianza<sup>192</sup> ha sido formulada por Pace, quien, aunque dudosamente, ha proyectado, por un lado, la tesis de la prevalencia de las normas más restringidas impuestas por la fuente reglamentaria, mientras que sobre el plano político-constitucional ha juzgado, por otra parte, insuficiente la prohibición del artículo 116 para quitar a la investigación su “governabilidad”, en razón del domino que conserva la mayoría, y podría conservar, en toda la fase procedimental del instituto, para concluir que la prohibición “no podrá lograr por sí sola, transformar nuevamente la investigación en un instrumento de legislación y, sobre todo, de control (exclusivamente parlamentario) por el rendimiento aceptable”. Ahora, sobre la última consideración, aquélla político-constitucional, sería arduo negar el fundamento concreto del juicio sobre la escasa redituabilidad de la investigación, porque, como instrumento hegemónico de la mayoría —que es una opinión que aquí se comparte, pero, con reservas, cuando se trate de la investigación parlamentaria— sin embargo, no parece convincente para concluir por la influencia de la prohibición de recurrir a la confianza. En efecto, una cosa es, para un gobierno que decide bloquear una propuesta de investigación o hacer languidecer las finalidades institucionales, tener que acudir a la confianza basada sobre la lealtad espontánea de los grupos de apoyo; y otra cosa es, poder contar sobre la coacción política y procesal de la posición formal de la cuestión, que implica, como se sabe, el escrutinio patente por apelación nominal. En cambio, sobre la primera de las consideraciones críticas, relativa a la invasión de la esfera de competencia del gobierno por la general reglamentación del instituto por parte del reglamento parlamentario, se debe señalar que no puede ser sostenida en orden al más caracterizante de los instrumentos de inspección de control parlamentario,<sup>193</sup> aun callando la exacta observación, ade-

<sup>192</sup> Antes de la entrada en vigencia del Reglamento de 1971, en la Cámara se tuvieron dos precedentes de posición de la cuestión de confianza sobre una propuesta de investigación parlamentaria, relativos ambos al asunto de SIFAR: la primera vez, la cuestión fue puesta por el ministerio Moro en las sesiones del 31 de enero y del 1o. de febrero de 1968, sobre la aceptación del orden del día Piccoli, Ferri y La Malfa para no pasar a los artículos de algunas propuestas de investigación presentadas por la oposición; la segunda vez, por el ministerio Rumor, en la sesión del 26 de febrero de 1969, siempre en la Cámara, sobre el rechazo de la enmienda Covelli al artículo 1 de la propuesta de investigación presentada por la mayoría.

<sup>193</sup> En efecto, es inoportuno políticamente y netamente discutible bajo el perfil institucional, que el gobierno pretenda bloquear la activación de una investigación parlamentaria sobre el propio quehacer, amenazando hacer derivar de la relativa deliberación su propia renuncia, obligando así a la propia mayoría a rechazar la propuesta: comportamiento del gobierno que equivale a un implícito reconocimiento de lo justo del orientamiento de la Cámara para activar la comisión de investigación. Igualmente inadmisibile aparece la posición de la cuestión de confianza sobre una investigación parlamentaria de naturaleza legislativa, es decir, dirigida a adquirir informaciones para el ejercicio de la función legislativa, que el gobierno no puede pensar de someter a límites. Para una y otra consideración aparece preferible, por lo tanto, la norma contenida en el Reglamento de la Cámara, más que en la del Senado, que, en cambio, siempre permite, aunque sea de manera implícita, la posición de la cuestión de la confianza sobre propuesta institutiva de una comisión de investigación.

lantada con rigurosa objetividad por el mismo Pace, sobre la dudosa fuerza jurídica de una costumbre constitucional *praeter legem* que se fundase, como es para la posición de la cuestión de la confianza en materia de investigación, sobre sólo dos “precedentes”, en veinticinco años de praxis parlamentaria republicana.

Fuente de encendidos debates políticos y doctrinarios, así como de graves disfunciones del sistema político, concretamente verificados también, era la prohibición explícita para el gobierno, impuesta por el artículo 116 del Reglamento de la Cámara, de poner la cuestión de la confianza sobre la votación final de los proyectos de ley, instrumento fundamental de aplicación de ese rumbo político sobre el cual se basa la relación fiduciaria entre el gobierno y el Parlamento y, según algunos, por su misma naturaleza indisolublemente vinculada a la cuestión de la confianza.

La prohibición impuesta al gobierno por el artículo 116 del Reglamento de la Cámara, de recurrir a la cuestión de la confianza en el voto final de los proyectos de ley, unida a la previsión reglamentaria (artículo 116, segundo párrafo) por la que “si el proyecto de ley consiste en un solo artículo, el gobierno puede recurrir a la cuestión de la confianza sobre el mismo artículo, salvo la votación final del proyecto a escrutinio secreto” (disposición, esta última, que se refiere, obviamente, al único artículo de conversión de los decretos-ley), se ha demostrado irracional en algunas ocasiones y, de cualquier manera, peligrosa para el correcto funcionamiento del sistema constitucional. En efecto, no se puede desconocer, por un lado, que la escisión entre la votación del artículo único y la votación final de proyectos de ley viola el principio del *ne bis in idem*, principio general del funcionamiento de las asambleas legislativas (por subrayar mayormente la atipicidad de la norma, basta señalar en aplicación de este principio, que cuando un proyecto de ley consiste de un solo artículo no da lugar a la votación final del proyecto mismo), y, por el otro, que las dos votaciones (aquella sobre el artículo único y aquella final) tienen por objeto un contenido sustancialmente idéntico, implicando con ello, en caso de deliberaciones contrastantes, el surgimiento de graves tensiones políticas y delicados problemas institucionales. Baste recordar a este propósito, que dos gobiernos (el segundo gobierno Cossiga en 1980, y el primer gobierno Craxi en 1986) han sido obligados a presentar su dimisión, después de haber sido confirmada la confianza sobre el artículo de conversión del decreto-ley, pero, siendo vencidos después con escrutinio secreto en la subsecuente votación final.<sup>194</sup> En ambos casos, el gobierno ha entregado correctamente la dimisión, no pudiendo ni política ni institucionalmente quedarse todavía en el cargo, después de haber afir-

<sup>194</sup> En la especie relativa al gobierno Craxi, a decir verdad, el proyecto de ley de conversión contenía dos artículos, en el segundo estaba previsto, separadamente respecto al primero, la norma relativa a la inmediata entrada en vigencia del texto normativo. Después, al recurrir a la cuestión de la confianza sobre el primer artículo y la consecuente aprobación, en la votación final el proyecto de ley no obtuvo la mayoría.

mado lo esencial de su rumbo político en la propuesta en discusión y haber recibido de hecho su desaprobación por la Cámara. En patente contradicción con la racionalización de la relación de confianza, en su evolución histórica y en la concreta disciplina predispuesta por el legislador constituyente, finalizada toda la existencia de tutelar la estabilidad del Ejecutivo y de vincular la apertura de la crisis al surgimiento, a través de la motivación de la moción de la confianza, de finalidades políticas de interés general clara y públicamente enunciadas, el Reglamento de la Cámara permitía fáciles emboscados contra el gobierno.

La norma que establecía la obligación del escrutinio secreto en la votación final de los proyectos de ley ha sido ahora abrogada por el artículo 49, párrafo 1-*quarter*, del Reglamento de la Cámara, cuyo contenido, por lo tanto, se extiende también a los proyectos de ley compuestos por un solo artículo. La lógica quisiera que, aun no estando formalmente abrogado, no se aplicase de cualquier modo el segundo párrafo del artículo 116 del Reglamento de la Cámara, que viola el *ne bis in idem*: disminuida hoy la exigencia que estaba en su fundamento (permitir al gobierno de poner la cuestión de confianza sobre el artículo único del decreto-ley, pero, al mismo tiempo, garantizar a las oposiciones una deliberación final sobre el proyecto de ley, libre de las condiciones fiduciarias y, por lo tanto, a escrutinio secreto), su mantenimiento se resolvería al perpetuarse la violación de un principio general del funcionamiento de las asambleas legislativas sin que obtengan ninguna utilidad las fuerzas políticas.<sup>195</sup>

Es en este punto del tratamiento, una vez liberado el campo de las exclusiones directa o indirectamente sancionadas, que finalmente son puestos en examen los nuevos efectos procedimentales tal como en su determinación autónoma ha estatuido el Reglamento de la Cámara en la eventualidad de que el gobierno recurra a la cuestión de la confianza. Se distinguen diversas especies. Si la cuestión de la confianza se refiere a la aprobación o al rechazo de enmiendas a un artículo de un proyecto de ley, “no se modifica el orden de las intervenciones y de las votaciones establecido por el reglamento”, vale decir —en aplicación del principio de la inalterabilidad de las “condiciones que se refieren al funcionamiento interno de la cámara”— que:

a) Después de la discusión del artículo en su conjunto, sobre la cual puede tenerse también el cierre deliberado, todos los diputados que se hayan inscrito para hablar en la discusión de las enmiendas tienen la palabra en el orden de su inscripción, alternativamente en contra y a favor, pero, con prioridad para

<sup>195</sup> La praxis está todavía orientada al respeto formal de la norma, que prevé en el caso en especie, la disociación entre el voto del artículo y la votación final del proyecto de ley, aunque, si bien, ambas se realicen con escrutinio patente.

quienes presenten enmiendas, cada uno, normalmente, por no más de veinte minutos;<sup>196</sup>

b) sobre las enmiendas quedan excluidas la prejudicial y la suspensiva, mientras que el cierre de la relativa discusión, puede ser deliberado sólo después de la ilustración de todas las enmiendas;

c) si más enmiendas han sido presentadas, diversamente del régimen precedente que favorecía la indicada por el gobierno, éstas son sometidas a votación según la regla común, es decir, comenzando por aquellas que más se alejen del texto original (primero las supresivas, luego las modificativas y, en fin, las agregativas), dándose lugar a prioridades para las enmiendas a una enmienda, que por eso se votan antes que la principal.

Si la cuestión de la confianza se refiere al mantenimiento de un artículo, “se vota sobre el artículo después de que todas las enmiendas hayan sido ilustradas”.<sup>197</sup> Si la votación tiene resultado positivo, el artículo es aprobado y todas las enmiendas se entienden como rechazadas sin proceder entonces a su (ya inútil) votación. Es de hacer notar que la ausencia de disposiciones sobre el rechazo de un artículo está justificada por la posibilidad de recurrir a la confianza sobre la aceptación de una enmienda suprimida por el artículo mal visto por el gobierno: en tal caso, se pone a votación el mantenimiento del artículo por norma del reglamento, la cuestión de la confianza es puesta de hecho sobre su rechazo. Se aplica la misma disciplina cuando la cuestión de la confianza surge sobre un orden del día, una moción o una resolución. El informe al proyecto de reglamento, en autorizado comentario del artículo 116, lleva este propósito que, “confirmándose los principios fundamentales del voto nominal y de la posibilidad de motivar tal voto, el artículo afianza también el principio de la no enmendabilidad del texto sobre el que haya sido puesta la cuestión de la confianza, con la consecuencia de que el voto favorable sobre tal texto, implica el rechazo de las enmiendas que se le proponen”.

<sup>196</sup>La irracionalidad de la disposición, cuyo único fin es el de impedir al gobierno el recurrir a un instrumento útil para vencer el obstruccionismo de las oposiciones, aunque mínimas, es evidente. Si la aprobación del artículo sobre la que ha surgido la cuestión de la confianza implica su caducidad, por los principios de la no enmendabilidad y de la prioridad de la votación que en la especie mantienen su plena validez, de todas las enmiendas presentadas, es difícil comprender por cuál motivo estas últimas deban de ser desarrolladas.

<sup>197</sup>Con base en una decisión tomada en 1980 por la presidencia de la Cámara, en sintonía con la junta para el reglamento, después de un notable obstruccionismo puesto en acción por una fuerza política con la mínima consistencia parlamentaria, se ha considerado —en contra de la praxis precedente que pedía la aplicación del artículo 85 en la interpretación ampliamente permisiva, existente entonces— que el recurso de la cuestión de la confianza determinase la transformación de la discusión sobre las enmiendas, en una discusión meramente política, disciplinada, por lo tanto, por artículo 43 del Reglamento de la Cámara. Con base en esta nueva interpretación, en el caso de la posición de la cuestión de la confianza sobre el mantenimiento de un artículo, pueden intervenir en la discusión, por una sola vez, sólo los diputados que presentan una o más enmiendas.

Cada vez que se recurra a la cuestión de la confianza reglamentaria por el artículo 116, obliga a la votación por apelación nominal, sin referirse a otras formas de votación que se hubiesen pedido. Y éste es el resultado más relevante para el gobierno, a través del cual, como se ha dicho, este último responsabiliza a la propia mayoría, recordándole que es el gobierno justamente el último responsable del mantenimiento del rumbo político concordado, como sede de la “máxima localización activa del rumbo político” (Cheli). Por otra parte, la votación fiduciaria debe tener lugar “no antes de 24 horas, salvo distinto acuerdo entre los grupos” (con facultad para hacer declaraciones de voto un diputado por grupo, así como los diputados que intenten votar en contra de las decisiones del propio grupo), queriéndose garantizar con eso, con un término dilatorio, una discusión adecuada-mente preparada, tanto para la mayoría como para la oposición.

La conclusión que se puede sacar, es que se confirma ante todo (Manzella) la reciprocidad de las presentaciones verificadas en el asunto jurídico fiduciario, tanto para el Parlamento como para el gobierno, como consecuencia de la titularidad conjunta de la dirección política, conferida, precisamente, tanto al gobierno como al Parlamento. A las mociones de confianza y de desconfianza, actos del rumbo de la iniciativa parlamentaria, el derecho escrito les ha reconocido que les corresponde, como desde hace mucho tiempo se sostenía por la doctrina justificando la praxis, la cuestión de la confianza como acto de rumbo de la iniciativa del gobierno. La legitimación en derecho positivo escrito del instituto, refuerza, entonces, la relación fiduciaria como figura organizadora funcionalizada en la continua alimentación circular de la función de dirección política, que es el objeto de esa relación y, en conjunto, el fin de sus instrumentos, y en definitiva, exalta y hace operativo lo dispuesto por el artículo 94 constitucional, en el que “el gobierno debe tener la confianza de las dos cámaras”.

### *Información, control y rumbo en las comisiones “en sede política”*

LA MATERIA de los procedimientos parlamentarios relativos a las funciones de inspección (de información y de control) y política (de rumbo y de dirección) no puede agotarse sin una referencia a las consecuencias, ahora también reglamentarias, del largo proceso que han seguido los colegios menores y las comisiones parlamentarias para ejercitar en medida cada vez más vasta atribuciones de tal género, que antes eran de competencia exclusiva de la asamblea. Repitiendo un fenómeno registrado en Francia desde la Tercera República (pero, sólidamente afirmada a partir del siglo pasado en el Congreso estadounidense), ya la primera

legislatura republicana debía conocer episodios y, por lo tanto, “precedentes” cada vez más numerosos de las manifestaciones de voluntad política expresadas en deliberaciones de comisión, por costumbre a través de los órdenes del día.

En las comisiones para el examen del balance, pero, sobre todo, en aquellas para asuntos exteriores, se desarrolló una praxis, de hecho incontrastable por parte de las presidencias, con base en la cual eso que nosotros llamamos “control preventivo”, o examen *a priori*, se sustanciaba en la discusión sobre específicos actos políticos de gobierno antes de su emanación; véase el desarrollo en el profundo estudio de Bruno. Sobre todo en la comisión de asuntos extranjeros, por una ineliminable exigencia de control democrático sobre el rumbo exterior del gobierno (Negri), tal praxis tuvo su despliegue no en oposición, sino, casi siempre, con la colaboración voluntaria del Ejecutivo por obvias razones, también de índole internacional, vinculadas con la oportunidad de encaminar, sobre la base de un previo consenso, iniciativas diplomáticas de relieve político. Generalizadas con el tiempo a todas las comisiones de mérito, el fenómeno en cuestión había dado lugar todavía antes de la reforma de 1971 a modificaciones integrables de los reglamentos de las dos cámaras, coevas a aquellas dispuestas para encaminar un “contradictorio” en el proceso legislativo, solicitadas por la doctrina italiana más sensible a las experiencias provenientes del derecho comparado.

Así nacía la disciplina de los procedimientos de investigación, de información y de control en comisión, habilitando tales órganos colegiales, en las materias de su competencia, para obtener informaciones, noticias y documentos directamente de los ministros, a pedir la intervención de estos últimos para obtener aclaraciones sobre cuestiones de administración y de política, así como pedir la intervención de dirigentes de la administración pública y de entes públicos y de informar, aun por escrito, en mérito a la ejecución de leyes y a la aplicación dada a los actos parlamentario de rumbo (artículos 46 y 47 del Reglamento del Senado y 143 del Reglamento de la Cámara). Contrariamente a cualquier duda inicial que se manifieste, no parece dudosa la admisibilidad de resolver, a conclusión de debates aun inherentes al estado de aplicación de las leyes, de mociones, resoluciones y órdenes del día.

En cambio es distinta la disciplina, como se ha mencionado, de las llamadas “investigaciones cognoscitivas” que, previo acuerdo con el presidente de asamblea pueden ser dispuestas por las comisiones, aun bicamarales de vigilancia y de rumbo, así como por las juntas, siempre en las materias de su competencia, para obtener noticias, informaciones y documentos útiles para la actividad parlamentaria, aun invitando a “cualquier persona en posición de dar elementos útiles a los fines de la investigación”, por concluirse con la aprobación de un documento que dé cuentas de los resultados obtenidos. En el ejercicio de tales facultades, las comisiones, como es natural, no gozan de alguno de los poderes que les corresponden



a las comisiones parlamentarias de investigación, ni pueden dar lugar a instrumentos de juicio político, ni emanar directivas, ni proceder a imputaciones de responsabilidad. Ambos reglamentos, prevén oportunamente, que cuando una investigación sobre la misma materia haya sido dispuesta también por la otra Cámara, se promuevan los acuerdos necesarios para que las dos comisiones procedan conjuntamente, o también, coordinen las respectivas actividades con el fin de evitar inútiles duplicaciones. Sólo el Reglamento del Senado prevé, luego (en el artículo 48-*bis*) que en el caso en el que la petición de activación de procedimientos informativos (entre los cuales están las audiencias cognoscitivas) sea adelantada por al menos un tercio de los miembros de la comisión, ésta debe ser sometida a votación dentro de los diez días siguientes a su presentación.

Las comisiones, en el ejercicio de esta función cognoscitiva, se distinguen claramente de las comisiones de investigación, porque a ellas no le son atribuidos los mismos poderes de la autoridad judicial y, por lo tanto, carecen de poderes frente a quienes considere útil escuchar. Éstos podrían rechazar intervenir o proveer con informaciones no verificadas. En realidad eso no sucede, sea por el interés normalmente subsistente para ser consultados y por expresar los intereses de los grupos sociales, económicos, sindicales, etcétera, representados, sea por la amplitud de las mismas consultas que reduce o anula hasta el riesgo de informaciones equivocadas, que pueden ser fácilmente individuadas.<sup>198</sup>

Las indagaciones y el programa relativo deben ser autorizados por el presidente de asamblea, con el fin de verificar su congruencia con la materia de competencia de la comisión petitoria, con el gasto no excesivo respecto al balance de la Cámara, en la compatibilidad con el conjunto de los trabajos que la comisión debe desarrollar y, de reflejo, con aquéllos de la asamblea, con el fin de que de su desarrollo no surjan inconvenientes para el cumplimiento regular de los trabajos parlamentarios (Moretti).

Los trabajos se concluyen con la adopción de un documento —obligatorio en la Cámara, facultativo en el Senado— en que se expresen los resultados adquiridos. Aun estando expresamente establecido que en esta sede las comisiones no pueden adoptar directivas, debiéndose limitar éstas al simple registro de las informaciones obtenidas, está en el interés normal de todos (del gobierno como de los mismos grupos parlamentarios, tanto de mayoría cuanto de oposición) llegar, si es posible, a la elaboración de puntos de vista tendencialmente comunes, con el fin de constituir las bases, si es el caso, para una actividad legislativa en la materia que se avale en un consenso lo más amplio posible. Entonces, no es raro que el

<sup>198</sup>Es para hacer notar que a diferencia de cuanto está dispuesto por el artículo 143, segundo párrafo, del Reglamento de la Cámara, los funcionarios de la administración pública y los administradores de los entes públicos no tienen necesidad de autorización ministerial para participar en las indagaciones cognoscitivas.

documento concluyente de la comisión se resuelva, de hecho, en una verdadera y propia directiva política (Manzella).

De notable relieve político-constitucional, después de que había caído prácticamente en el olvido, una análoga norma del viejo Reglamento de la Cámara de Diputados, es ahora la fortalecida configuración del control parlamentario sobre decretos registrados con reserva<sup>199</sup> por la corte de las cuentas,<sup>200</sup> que encuentra su disciplina en los artículos 150 del Reglamento de la Cámara y 132 del Reglamento del Senado. Éstos disponen que tales decretos, inmediatamente después de ser asignados a la comisión competente, apenas lleguen de la corte de las cuentas, se examinan dentro de un mes, escuchando al ministro que ha pedido el registro con reserva y, también, pudiendo pedir a la corte ulteriores informaciones y elementos de juicio para concluir, en fin, el examen, avalándose eventualmente en una resolución de comisión.<sup>201</sup>

<sup>199</sup>De este instituto se sirva el gobierno, frente a aquellas medidas administrativas para que en la corte de las cuentas se rechace el registro, porque son consideradas ilegítimas, y se resuelve la orden del gobierno para la corte al registrarlos, sea con la reserva de la sucesiva transmisión a las cámaras, que así están en la condición de hacerlas de su conocimiento y de poder hacer valer la propia responsabilidad política frente al Ejecutivo. El instituto del registro con reserva, considerado en sí y de por sí, a pesar de un pronunciamiento diverso de la Corte constitucional, manifiesta en verdad escasa aceptación al nuevo orden republicano en el que se ha querido aceptar, sea por la constante actitud parlamentaria para no darle el seguimiento debido y, por lo tanto, para resolverlo con un tácito *bill of indemnity*, sea porque el órgano de control, en el que en un régimen estatutario, el gobierno del rey imponía el registro con reserva, era un cuerpo de funcionarios del Ejecutivo, mientras que la constitución, en un régimen republicano, lo hizo con un cuerpo de magistrados.

<sup>200</sup>La corte de las cuentas, como órgano auxiliar (artículo 100 constitucional) asume una importancia relevante para fines de control parlamentario sobre la actividad del gobierno. Los reglamentos establecen que los presidentes de comisión (pero en la Cámara también cada presidente de grupo parlamentario) pueden pedir a la corte de las cuentas, vía trámite del presidente de la Cámara a la que pertenecen y en el ámbito de los poderes atribuidos a ésta, aclaraciones y documentos (artículo 148 del Reglamento de la Cámara y artículo 138 del Reglamento del Senado). La corte de las cuentas debe, además, enviar a las cámaras la relación a la gestión de los entes a los que el Estado contribuye en vía ordinaria (y la comisión competente por materia, además de informar a la asamblea, puede adoptar una resolución al propósito) (artículo 149 del Reglamento de la Cámara y artículo 131 del Reglamento del Senado), mientras que el artículo 16 de la Ley número 400 de 1988 dispone que la Corte, sobre una petición específica de la presidencia de cada una de las dos cámaras transmite sus propias evaluaciones en orden a las consecuencias financieras derivadas de la conversión de los decretos-ley o de la emanación de decretos legislativos.

<sup>201</sup>En el Senado, la nueva disciplina ha encontrado por primera vez su aplicación en la sesión del 16 de enero de 1973 por la comisión de asuntos constitucionales, que ha examinado el decreto delegado sobre funciones dirigenciales en la administración del Estado, aprobando la resolución de descargo para el gobierno, presentada por la mayoría. Sometida luego a la asamblea por norma del reglamento, para la relativa petición hecha por el prescrito quórum de minoría, el Senado, en la sesión del 17 de mayo de 1973, rechazaba con escrutinio secreto una resolución (de mayoría) de aprobación de las declaraciones del gobierno sobre el registro con reserva, sin que el ministerio Andreotti considerase el fracaso de tal *bill of indemnity* relevante para los fines de la permanencia en el cargo. Análogo procedimiento tuvo que desarrollarse en la Cámara de Diputados en la comisión homóloga en donde el diputado de mayoría Cossiga criticó ásperamente la maniobra del gobierno, sobre la imposición del registro, declarando, por disciplina de partido, de votar contra una resolución de condena presentada por la oposición. Gava, según el cual, "el gobierno nunca *había* pedido que fuese aprobado o ratificado sin actuar y no consideraba tenerlo que hacer en esta circunstancia" (Boletín de las juntas de la Cámara de Diputados y de las comisiones parlamentarias del 17 de enero de 1973, p. 8), la propuesta de resolución era rechazada.

Estaban sujetos al registro con reserva, hasta la Ley número 400 de 1988, también los decretos-ley y los decretos legislativos y actos no administrativos y que tuvieran fuerza de ley y que por lo tanto era ilógico que fuesen sometidos al control de la corte de las cuentas. El artículo 16 de la Ley número 400 excluye hoy, correctamente, tales actos del control de la corte.

Como ya se ha verificado a propósito de normas análogas contenidas en los reglamentos antecedentes a aquéllos de 1971, el control parlamentario dispuesto ante los actos registrados con reserva es prácticamente inexistente, dado el escaso interés que las cámaras manifiestan frente a tal actividad.

### *El control parlamentario en los nombramientos gubernativos*

EL CONTROL parlamentario sobre los nombramientos en los entes públicos nace en la Cámara en la VI Comisión (finanzas y tesoro) al inicio de la séptima legislatura, sobre la base de una resolución acogida por el entonces ministro del tesoro en el cargo, que pedía al gobierno de exponer los criterios con los que intentaba proceder a los nombramientos en los entes públicos. La praxis instaurada, con las modificaciones e innovaciones oportunas, fue puesta, luego, en la Ley número 14 de 1978. Ésta dispone que el presidente del consejo, el consejo de los ministros, y los ministros en lo individual, antes de proceder a los nombramientos propuestos o designaciones de presidentes y vicepresidentes de institutos y entes públicos, también económicos, deben pedir la opinión de la comisión permanente competente por materia de cada Cámara. Esta opinión debe ser motivada aun en relación con los fines y los rumbos de gestión por lograr, y es obligatorio pero no vinculante para el gobierno. El eventual acto de nombramiento es, por lo tanto, ilegítimo, si no está precedido por la petición de la opinión parlamentaria, a menos que la comisión competente de cada Cámara no lo exprese dentro del término reglamentario previsto. En tal caso, el gobierno puede proceder al nombramiento.

La petición de la opinión, por parte del gobierno, debe ser acompañada por la exposición del procedimiento seguido para la indicación de la candidatura, de los motivos que la justifiquen, de la capacidad profesional del candidato y de los eventuales encargos desarrollados en precedencia. En el caso en que, después de una opinión no positiva o aun negativa expresada por la comisión competente, el gobierno intente escoger otro candidato, está obligado a seguir el mismo procedimiento descrito.

Los artículos 143, cuarto párrafo, del Reglamento de la Cámara y 139-bis del Reglamento del Senado, han aplicado la Ley número 14 de 1978, estableciendo que

la petición de la opinión proveniente del gobierno está asignada a la comisión permanente por materia en la sesión sucesiva a la de su presentación. La comisión debe expresar su propia opinión dentro de los veinte días de su asignación (término prorrogable por el presidente de la asamblea, una vez por no más de diez días). Sin embargo, en el Senado, el presidente puede, de acuerdo con el presidente de la Cámara, una vez apreciadas las circunstancias y la complejidad del acto, disponer de un término más amplio: facultad, en cambio, que el Reglamento de la Cámara no permite a su presidente. El término corre también en los periodos de actualización de las cámaras.

Si la petición llega al presidente de la Cámara en un periodo de actualización de los trabajos y el gobierno afirma la existencia de motivos de urgencia, ésta "puede" ser transmitida (se trata, entonces, de una mera facultad) a la comisión competente sin esperar la primera reunión sucesiva. En tal caso, el presidente convoca la comisión competente dando también la noticia a los otros diputados (con el fin de que puedan intervenir en los trabajos relativos), al gobierno y, en la primer reunión sucesiva, también a la asamblea. En cambio, según el artículo 139-*bis*, del Reglamento del Senado, en los casos de actualización de la convocación de la comisión, a petición del presidente de la asamblea, está dispuesta por el presidente de la comisión competente por materia. Pero, mientras que en la Cámara, la asignación de la petición de la opinión y la consecuente convocación de la comisión es discrecional, en el Senado ella parece ser obligatoria.

Se procede del mismo modo, salvo los acuerdos entre los presidentes de las dos cámaras, en el caso en el que la comisión competente por ley sea una comisión bicameral.

Sobre las modalidades del voto de opinión, expresamente no establecen nada las normas reglamentarias antes mencionadas. Sin embargo, ya que la opinión en cuestión se resuelve en una evaluación sobre las personas, parece que tanto en la Cámara como en el Senado la relativa deliberación deba ser asumida a escrutinio secreto.

El gobierno debe estar presente en el debate en comisión, ya sea para asegurar el necesario contradictorio, o para aportar las dilucidaciones y las ulteriores informaciones eventualmente necesarias.

También en este caso, como ya en otros numerosos, nos encontramos frente al fenómeno de una ley que disciplina funciones parlamentarias y que, por otra parte, en un modo más o menos incisivo, acaba por comprimir a la potestad reglamentaria de las cámaras, sobre la que el artículo 64 impone una reserva explícita de reglamento.

Esta tesis ha sido rechazada por quien (Labriola) sostiene que la expresión de la opinión sobre los nombramientos no forma parte de las funciones constitucio-

nalmente confiadas al Parlamento, sino que le son confiadas por una ley ordinaria, que por eso adquiriría la capacidad para intervenir, disciplinándola, sobre la organización y sobre las actividades de las cámaras; y, señala, por otra parte, que la Ley número 14 de 1978 es respetuosa de la reserva de reglamento parlamentario, en cuanto a que, por ejemplo, no establece directamente el término dentro del cual las dos cámaras deban expresar su propia opinión, pero confía la determinación a sus reglamentos internos.

Las objeciones son parcialmente válidas. En efecto, no es exacto del todo que la actividad efectuada en las dos cámaras sobre los nombramientos de los entes públicos sea ajena a las funciones que constitucionalmente les están atribuidas. Ella entra en la actividad parlamentaria de control, que para desarrollarse no tiene necesidad de ninguna norma, ya que está disciplinada por los reglamentos parlamentarios y por la praxis subyacente. Tan es verdad que, antes de la entrada en vigencia de la Ley número 14 de 1978, las dos cámaras habían comenzado, aunque con modalidades parcialmente diferentes, a ejercitar el control sobre los nombramientos valiéndose exclusivamente de los instrumentos previstos y disciplinados por los reglamentos parlamentarios. Sin embargo, es cierto que la previsión explícita de una opinión que se inserta en el procedimiento administrativo de propuesta a los cargos más elevados de los entes públicos y la disciplina de su eficacia frente al gobierno no podía salir de una norma reglamentaria; pero, ya de estas consideraciones brota la necesidad para la ley, de salvaguardar, más que de comprimir, la esfera de competencia de los reglamentos de las cámaras y la praxis formada libremente en su ámbito.

En segundo lugar, parece excesivo, para la tutela de la reserva de reglamento parlamentario, el artículo 2 de la Ley número 14, en la que los términos dentro de los cuales las comisiones competentes deben expresar su opinión, deben estar establecidos por los reglamentos de las cámaras. En efecto, precisamente en este caso habría tenido justificación una norma de ley ordinaria que estableciera, improrrogablemente, el término último dentro del cual las cámaras hubieran podido ejercitar su propio poder consultivo, dado que quien se encuentra frente a una materia que involucra al mismo tiempo a las cámaras, a las que se impone una actividad específica, y al gobierno, es un poder temporalmente paralizado. Este término no podía no ser fijado por una ley, en cuanto debía que adecuar las propias exigencias de las dos cámaras y su actividad relativa y, al mismo tiempo del gobierno, convocado para proveer oportunamente. De tal modo se hubieran evitado, entre otros inconvenientes propios de la vigente normativa parlamentaria, que en la Cámara (en caso de actualización de los trabajos, que también puede ser amplio) no prevé la obligación para el presidente de la asignación inmediata de la opinión a la comisión competente, con el retraso que se deriva, mientras que en el

Senado permite a su presidente el establecer, aunque con acuerdo del presidente de la Cámara, términos más amplios sin límites especiales.

En realidad, la lesión a la reserva del reglamento parlamentario es producida por el artículo 2 de la Ley número 14, que individualiza en las comisiones parlamentarias competentes por materia los órganos habilitados para la expresión de la opinión. Es cierto que la norma no hace otra cosa que aceptar a propósito el contenido de una praxis parlamentaria formada, pero, en realidad la cristaliza, impidiendo a las cámaras modificarla donde es necesario. Basta señalar, a este propósito, que no está permitido al gobierno, a los miembros de las dos cámaras o a las mismas comisiones competentes pedir, sobre la cuestión, que se dé facultades a la asamblea, para caer en cuenta que la norma sustrae en vía definitiva, un destacado poder de control a la asamblea y, por consecuencia, a los grupos parlamentarios menores eventualmente no representados en la comisión competente.

Prescindiendo de estos relieves, es necesario, de cualquier manera, destacar que la normativa sobre el control parlamentario de los nombramientos en los entes públicos ha producido algunos resultados positivos (Spaventa). La existencia de un control preventivo obligatorio por parte de las cámaras y el temor de una opinión no positiva, o aun, negativa, ha aumentado la capacidad de resistencia de los órganos del gobierno frente a las más variadas interferencias y presiones a las que han sido sometidas en esas ocasiones, y las han empujado, al mismo tiempo, a verificar preventivamente que el candidato propuesto estuviese en posesión de los requisitos de profesionalidad requeridos, o de cualquier manera, fuera inmune de fallas evidentes.

# Índice

## JURIS

	<i>Pág.</i>
PRESENTACIÓN .....	5
PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN ITALIANA .....	9
INTRODUCCIÓN .....	11
 <b>Capítulo I</b>	
<b>EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO .....</b>	<b>17</b>
El régimen parlamentario italiano y sus “aspectos problemáticos” .....	23
 <b>Capítulo II</b>	
<b>FUENTES CONSTITUCIONALES DE DERECHO PARLAMENTARIO .....</b>	<b>29</b>
El sistema bicameral .....	29
El Parlamento en sesión conjunta .....	37
La <i>prorrogatio</i> .....	45
Inelegibilidad, incompatibilidad y verificación de títulos .....	51
Las inmunidades parlamentarias .....	60
La dieta parlamentaria .....	73
La potestad reglamentaria de las cámaras .....	76
Validez de las sesiones y de las deliberaciones: las prescripciones constitucionales sobre “número legal” y los “quórum de mayoría” .....	86
 <b>Capítulo III</b>	
<b>ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS .....</b>	<b>101</b>
El presidente y la oficina de la presidencia .....	101
La evolución del rol presidencial .....	108
Los grupos parlamentarios .....	117
Las juntas .....	132

	Pág.
✓ Las comisiones permanentes .....	138
✓ Las comisiones especiales .....	146
La organización de los trabajos:	
a) <i>La convocatoria</i> .....	153
b) <i>La conferencia de los presidentes</i> .....	157
c) <i>La determinación del orden del día</i> .....	161
d) <i>La contingencia de los tiempos</i> .....	172
Disciplina general:	
a) <i>De las sesiones</i> .....	174
Disciplina de la discusión .....	176
Disciplina de las votaciones .....	182
El obstruccionismo .....	193

## Capítulo IV

<b>LA FUNCIÓN LEGISLATIVA. LA INICIATIVA DE LAS LEYES</b> .....	197
La presentación .....	204
El examen preliminar .....	209
La discusión en la asamblea .....	216
La discusión de los artículos (y de las enmiendas)	
la coordinación y la votación final .....	224
✓ El procedimiento desconcentrado por comisión .....	239
El procedimiento mixto, o de la comisión en sede relatora .....	247
El procedimiento de conversión de los decretos-ley .....	252
El procedimiento de aprobación de las leyes constitucionales .....	259
Los procedimientos de vinculación con la actividad	
de organismos comunitarios e internacionales .....	264
El procedimiento de aprobación del balance .....	270
Procedimientos especiales para las cuestiones regionales,	
la secuela de las sentencias constitucionales y las peticiones .....	277

## Capítulo V

<b>LA FUNCIÓN DE CONTROL Y DE DIRECCIÓN POLÍTICA</b> .....	283
El cuestionamiento de inspección:	
a) <i>La interrogación</i> .....	283
b) <i>La interpelación</i> .....	286
c) <i>La investigación parlamentaria</i> .....	289
La directiva parlamentaria:	
a) <i>La moción</i> .....	296
b) <i>La resolución</i> .....	301



Los actos típicos, con relevancia constitucional, de la relación  
de la confianza:

<i>a) La moción de confianza y la moción de desconfianza</i> .....	306
<i>b) La moción de desconfianza individual</i> .....	312
<i>c) La cuestión de confianza</i> .....	315
Información, control y rumbo en las comisiones “en sede política” .....	325
El control parlamentario en los nombramientos gubernativos .....	329

*Derecho parlamentario* se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de marzo de 1996. La edición en papel de 72 gramos, consta de 1,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



**COMITE DE BIBLIOTECA**  
**Sistema Integral de Información y Documentación**

---

FECHA DE VENCIMIENTO

---

28 JUN 2000

29 DIC 2000

**02 SET. 2005**

# Derechos

**NO SALE DE LA  
BIBLIOTECA**



COMITÉ DEL INSTITUTO  
DE INVESTIGACIONES  
LEGISLATIVAS

