

LA FACULTAD INTERPRETATIVA DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS *

José Luis RUIZ-NAVARRO PINAR **

SUMARIO: 1. Introducción; 2. La interpretación en el derecho comparado europeo; 3. La facultad de interpretación en el derecho parlamentario español; 4. La facultad de interpretación en el derecho de los países iberoamericanos.

1. *Introducción* ***

En general, la facultad de interpretar las normas jurídicas se entiende implícita en todos los destinatarios de las mismas, que mal podrían ser compelidos a su cumplimiento si no se les concediera la capacidad para entender su significado. Este, obviamente, sería un sentido amplísimo o genérico de interpretación de la norma jurídica que, si bien tiene cabida en la Teoría General del Derecho, sin embargo, no tiene significación en la interpretación de los preceptos reglamentarios de las Cámaras Legislativas.

* Artículo publicado originalmente en la *Revista Parlamentaria Iberoamericana* 2, Patrocinada por la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos, Dirección de Relaciones Parlamentarias de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, Cortes Generales (España), 1986, pp. 213-233.

** Letrado de las Cortes Generales.

*** Este trabajo está enfocado principalmente a los Parlamentos que integran la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos. Su intención es llegar a una síntesis de los distintos métodos que se utilizan para interpretar las normas parlamentarias de aquellos países que por historia, lengua y cultura están vinculados a mi país.

Así, en un sentido más estricto y propiamente parlamentario habría que decir que la facultad para interpretar los reglamentos y las demás normas emitidas por las Cámaras para organizar sus trabajos, corresponde a quien forma parte de las mismas, es decir, a todos los Parlamentarios. No obstante, cuando se habla de “facultad de interpretar” se hace referencia, comúnmente, a una facultad bien distinta y concreta, es decir, la de imponer a los demás componentes del órgano legislativo la propia interpretación de la norma, excluyéndose todas las restantes.

Por consiguiente, vamos a hacer referencia en este estudio, de forma muy concreta, a la interpretación que, en virtud de las potestades que les otorgan los reglamentos, hacen los órganos de dirección de las Cámaras. Se trata, pues, de una facultad que podríamos calificar de “autoritaria”, que no es un acto intelectual, sino decisorio, que los demás miembros de la Asamblea deben acatar.

Ahora bien, antes de entrar en el estudio de la interpretación de las normas parlamentarias, es menester referirse, aunque sea de manera sucinta, a los Reglamentos de las Cámaras, ya que éstos constituyen la fuente primaria de esta interpretación y porque son los que, en definitiva, determinan el sentido, la amplitud y la forma en que ha de producirse dicha función interpretativa.

Todo Parlamento democrático es portavoz directo de la voluntad popular; este pluralismo que le caracteriza determina que aparezca como un órgano constitucional complejo que necesita de reglas para cumplir eficazmente sus funciones. El objetivo del reglamento parlamentario es precisamente éste: servir de instrumento material para organizar el funcionamiento de las Cámaras legislativas.

El reglamento parlamentario es, pues, la norma que regula la organización y el funcionamiento interno de la Asamblea, caracterizándose por ser una consecuencia del principio de independencia del Poder Legislativo. En efecto, todo reglamento de un Parlamento democrático es una consecuencia de la facultad que tienen las Cámaras de poder darse a sí mismas una norma por la cual han de regirse.

Este principio de autonormación se recoge en la mayoría de los textos constitucionales.

En Argentina, el artículo 58 de la Constitución explicita este principio de forma clara: “cada Cámara hará su Reglamento”. En Bolivia el artículo 67 de su texto constitucional se expresa en términos similares: “son atribuciones de cada Cámara... dictar su Reglamento y corregir sus infracciones”.

Lo mismo ocurre en la Constitución colombiana en su artículo 76: “corresponde al Congreso hacer las leyes: por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones... dictar el Reglamento del Congreso y uno común para las Cámaras”. En Costa Rica este principio se reconoce en el artículo 121 de la Constitución: “además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea legislativa... dictar el Reglamento para su régimen interior, el cual, una vez adoptado, no se podrá modificar sino por votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros”. La Constitución de Honduras dice en su artículo 205, párrafo 3, que “corresponde al Congreso Nacional las atribuciones de emitir su Reglamento Interior y aplicar las sanciones que en él se establecen para quienes lo infrinjan”. También Perú, en su Constitución, artículo 177, establece este principio “cada Cámara elabora y aprueba su Reglamento...”, así como la de la República Dominicana, en el artículo 28, “cada Cámara reglamentará lo concerniente a su servicio interior y al despacho de los asuntos que le son peculiares, pudiendo, en el uso de sus facultades disciplinarias, establecer las sanciones que procedan”. Otros casos, y sin ánimo de excluir los demás ejemplos, sería el de México, en cuya Ley Orgánica del Congreso General se establece, en su artículo 3º, que “el Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y el funcionamiento que establece la Constitución General de la República, esta ley y los Reglamentos que se deriven de la misma”. Por último podemos recoger también el texto constitucional español, cuyo artículo 72 manifiesta que “las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban automáticamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta”.

Todo este cúmulo de normas, que no pretende en ningún caso tener un carácter exhaustivo, muestran la importancia del Reglamento parlamentario, el cual aparece como una norma derivada directamente de la Constitución.

El carácter constitucional del reglamento parlamentario, en el sentido de aparecer como una norma derivada directamente del texto constitucional,

plantea el importante problema de determinar el órgano, individual o colegiado, a quien corresponde aplicarlo e interpretarlo en caso de duda u omisión.

En el ámbito del Derecho Parlamentario, la facultad decisoria sobre la aplicación e interpretación del reglamento sólo puede ser atribuida propiamente, bien a la Cámara, bien a la Presidencia de la misma. Así, en un primer lugar, podría hablarse de dos tipos de interpretación: primero la tesis que aboga, basándose en el principio de supremacía de la Cámara, por la interpretación extensiva de las normas reglamentarias, es decir, que la interpretación del reglamento parlamentario, según esta tesis, corresponde a la propia Cámara y, en concreto, al Pleno. Esta tesis no hace sino resaltar el principio de la supremacía del órgano plenario sobre los otros entes de la Asamblea Legislativa.

En segundo lugar, hay otras tesis que señalan que la interpretación de las normas reglamentarias deben hacerse por un órgano imparcial, otorgando dicha interpretación, por lo general, a la Presidencia de la Cámara.

Esta segunda interpretación es la que, de una manera general, ha sido implantada en la mayoría de los reglamentos parlamentarios de los países iberoamericanos, como tendremos ocasión de ver, ya que, por una parte, permite una interpretación no arbitraria de las normas parlamentarias; y, por otra, supone una protección de los derechos de los grupos o secciones minoritarios de la Cámara que, en otro caso, estarían siempre al azar de la voluntad de la mayoría, es decir, no serían, en rigor, derechos.

2. *La interpretación en el derecho comparado europeo*

En el complejo procedimiento británico, la facultad de interpretar la norma del procedimiento corresponde al *speaker* de la Cámara, cuyas resoluciones (*rulings*) pueden ser solicitadas por cualquier miembro de ésta que, por lo general, anuncia de forma privada esta solicitud a fin de que la decisión del *speaker* pueda tomar todos los aspectos de la cuestión.

Como señala Erskine May las decisiones de la Cámara constituyen en el derecho parlamentario británico una auténtica fuente del derecho, al igual que las sentenciadas de los tribunales son fuente del *Common Law*.

En la Cámara de los Comunes no hay debate sobre cuestiones de procedimiento, siendo siempre el *speaker* quien decide en última instancia. Así lo manifiesta Sir Ivor Jennings cuando dice que la interpretación ordinaria de los reglamentos y la costumbre parlamentaria corresponden al *speaker* de la Cámara quien no permite debate ni crítica de sus decisiones.

Así, el *speaker* cuenta con una enorme facultad de interpretación que le viene dada por la especial posición que ocupa en la Cámara de los Comunes. Su autoridad se impone a todos los parlamentarios, lo que demuestra el prestigio de la Presidencia en el parlamentarismo británico.

En Francia, la interpretación del reglamento y su aplicación corresponden también a los Presidentes de la Asamblea Nacional y del Senado; así se establece en los Reglamentos de las Cámaras. Al igual que ocurre en el Reino Unido este tipo de decisión de la Presidencia tiene un carácter inapelable y ningún miembro de la Cámara puede contravenirla.

El sistema italiano es, sin duda, más flexible, ya que con independencia de que también corresponda a la Presidencia, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, la interpretación y aplicación de las normas, cabe la posibilidad de que el Presidente solicite un pronunciamiento del Pleno sobre una cuestión de interpretación reglamentaria. Sin embargo, se trata de una facultad presidencial y no de una facultad de la Cámara, pues como señala el Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia “corresponde en exclusiva al Presidente de la Cámara la facultad de interpretar las normas reglamentarias”. También en el caso del parlamentarismo italiano cabría señalar que el Presidente, antes de dictar una resolución sobre materia de interpretación, puede solicitar un dictamen o informe de la “Junta de Reglamento” integrada por 10 diputados o senadores designados por el propio Presidente (artículo 16 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 17 del Reglamento del Senado).

En el sistema parlamentario alemán la facultad de interpretación corresponde también a los Presidentes de las Cámaras. Tanto en el *Bundestag* como en el *Bundesrat*, el Presidente ostenta la facultad de aplicar las disposiciones reglamentarias y suplir sus lagunas. Sin embargo, también en este caso cabría subrayar algunas peculiaridades. Así, hay que distinguir entre lo que podríamos llamar interpretación ordinaria e interpretación extraordinaria o fundamental. La primera de ellas corresponde a la interpretación normal en los debates parlamentarios, la segunda es más importante, se

refiere a materias como pueden ser la inmunidad o la inviolabilidad parlamentarias, el régimen de verificación de actas, medidas disciplinarias contra parlamentarios, etc. Esta “interpretación fundamental” no puede ejercerse exclusivamente por el Presidente, sino que tiene que partir de la anuencia de la Cámara previo dictamen de la Comisión de Actas, Inmunidades y Reglamento.

Algunos autores alemanes, como por ejemplo Trossman, han subrayado cómo la facultad de interpretación atribuida a la Presidencia de las Cámaras no puede entenderse en el sentido de que ésta se deba imponer siempre de manera autoritaria, sino que sus decisiones deben contar con el respaldo de la Cámara. Esta ha sido la práctica parlamentaria que se viene siguiendo en Alemania desde Weimar.

Vemos, pues, cómo los más importantes ejemplos del derecho parlamentario europeo establecen la práctica universal de atribuir la facultad de interpretar el Reglamento a la Presidencia, de la que se espera que, en caso de duda, someta la cuestión a la Cámara. Como el Presidente es el único que puede juzgar sobre la correcta interpretación de la norma, es también el único que puede someter estas cuestiones a la Cámara, siendo, en consecuencia, inadmisibles cualquier moción o resolución que pretenda imponérsele sobre esta cuestión por la propia Asamblea.

3. *La facultad de interpretación en el derecho parlamentario español*

El derecho histórico parlamentario español, siguiendo la tradición europea, ha atribuido a la Presidencia de la Cámara la facultad de interpretar el Reglamento. Así, es norma común en los reglamentos históricos españoles el siguiente precepto: “El Presidente cumple y hace cumplir el Reglamento, interpretándolo y supliéndolo en caso de duda u omisión”.

En efecto, ya en el primer Reglamento parlamentario de 1810 se establecía en el capítulo II la autoridad del Presidente sobre los miembros de la Cámara, pudiendo incluso ordenar su expulsión del Salón de Plenos si se contravenía su autoridad (“...podrá ordenarle que salga de la sala durante aquella sesión; lo que obedecerá el diputado sin contradicción”).

Esta disposición marca la supremacía de la Presidencia sobre el resto de los parlamentarios fundada en su elección y en el reconocimiento de toda

la Cámara para ejercer la función de la organización de los debates y, en general, de todo el procedimiento.

El Reglamento del Congreso de los Diputados de 14 de febrero de 1838 es mucho más explícito, otorgando a la Presidencia de la Cámara las funciones propias de su cargo y que se han hecho clásicas en el derecho parlamentario: la apertura y clausura de las sesiones, el mantenimiento del orden, la dirección de los debates y discusiones, la fijación del orden del día y la firma de las actas del Congreso, de los proyectos de ley y de los mensajes que se remitan al Gobierno.

Pero cuando por primera vez aparece la función interpretativa del Presidente de la Cámara, reflejada en una norma positiva, es en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 25 de junio de 1867 en cuyo artículo 38, apartado 2, se establece la función presidencial de “resolver en el acto las cuestiones que se susciten sobre la inteligencia del Reglamento”.

Esta es una modificación importante. Hasta entonces la interpretación de las normas parlamentarias habían tenido un carácter *sui generis*, se atribuían genéricamente a toda la Cámara de forma que al Presidente sólo le correspondía su simple aplicación a instancias de los impulsos interpretativos que, con la práctica, hacían los propios parlamentarios. Es decir, la Presidencia no había obtenido todavía la *autoritas* suficiente como para poder imponer sus decisiones, al resto de sus colegas. Su situación precaria se debía fundamentalmente a dos circunstancias: primera, a que la institución parlamentaria no había adquirido todavía su plena consolidación y sus actuales perfiles, semejándose más a un sistema asambleario que a uno parlamentario propiamente dicho, y la segunda porque la Presidencia se ejercía por periodos muy cortos de tiempo (“el día 24 de cada mes se hará elección de Presidente y Vicepresidente”. Reglamento para el gobierno interior de las Cortes de 1810), lo que determinaba que fuera prácticamente imposible instaurar una “Presidencia fuerte”, debido a su escasa duración en el cargo.

La potestad del Presidente de interpretar el Reglamento con la norma común de: “El Presidente cumple y hace cumplir el Reglamento, interpretándolo y supliéndolo en caso de duda u omisión” aparece ya en este siglo, y en concreto en el Reglamento Provisional de las Cortes Constituyentes de 1931. (Artículo 28: “corresponderá, asimismo, al Presidente interpretar este Reglamento y suplir o completar sus preceptos en los casos omisos o dudosos.”)

En la actual etapa democrática los Reglamentos provisionales del Congreso de los Diputados y del Senado de 1977 seguían el precedente establecido en el Reglamento de 1931.

En concreto, en el artículo 23 del Reglamento del Congreso se establecía que “El Presidente . . . cumple y hace cumplir el Reglamento interpretándolo y supliéndolo en los casos de duda u omisión”. Esta facultad exclusiva de la Presidencia de la Cámara para la interpretación de autoridad no impedía que cualquier diputado, sobre la base de su propia interpretación, pudiera hacer “llamadas al Reglamento”, posibilidad que recogían tanto el Reglamento del Congreso (artículo 63) como del Senado (artículo 75).

Dicho procedimiento de “llamada al Reglamento”, común en la práctica parlamentaria, podía o no dar lugar a un debate; sin embargo, en el derecho español se eliminaba tal posibilidad, ya que los propios Reglamentos señalaban a este respecto que “no cabrá, con este motivo, debate alguno”, debiendo acatarse la decisión presidencial que sobre esta cuestión adoptase.

Así, todo parece indicar que en los precedentes del derecho parlamentario español se establece la facultad de la Presidencia para interpretar el Reglamento como una facultad exclusiva; exclusividad que viene justificada por dos razones esenciales: una práctica, ya que todo órgano colegiado necesita una “dirección autoritaria” a fin de que pueda cumplir con eficacia las funciones que tiene asignadas y otra de carácter mucho más importante, cual es la defensa de las minorías.

No obstante, esta asunción de la Presidencia de la facultad interpretativa no obsta para que, en derecho español, al igual que ocurre en otros muchos países, pueda someterse al pronunciamiento de toda la Cámara. En efecto, sobre todo en aquellos supuestos en que el Presidente de la Cámara pueda tener dudas interpretativas sobre una norma, no solamente puede, sino debe, someter su solución o soluciones a la Cámara, con la única limitación de que tal decisión mayoritaria adoptada por la misma no suponga, en ningún momento, una violación de los derechos de los grupos o fracciones minoritarias del Parlamento de las que la propia Presidencia debe ser valedora, en todo momento.

La tendencia que hemos expuesto ha sido la que se ha seguido en los actuales Reglamentos del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de

1982 y del Senado, de 31 de mayo del mismo año, los cuales tienen su base en el texto constitucional, como ya se ha señalado.

En concreto, el Reglamento del Congreso de los Diputados, en su artículo 32 establece que “corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en caso de duda y supliéndolo en los casos de omisión; cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces”.

Por su parte, el Reglamento del Senado establece en su artículo 37 que, “corresponde al Presidente del Senado . . . interpretar el Reglamento y suplir, de acuerdo con la Mesa de la Comisión de Reglamento, las lagunas de éste”.

Se ha dicho por la doctrina española que la Presidencia de las Cámaras puede ser calificada como una “Presidencia fuerte”, ya que los Reglamentos les atribuyen unas amplísimas facultades y competencias de aplicación e interpretación de las normas reglamentarias. En efecto, estas facultades no sólo se limitan a la interpretación propiamente dicha, sino también a suplir las posibles deficiencias que en determinados campos puedan tener las normas y reglamentos parlamentarios. Se puede decir, así, que los Presidentes de las Cámaras cuentan con una auténtica facultad normativa, en cuanto que pueden dictar nuevas disposiciones tanto en materia de organización como de procedimiento. Sin embargo, esta facultad tiene unos límites; en efecto, como hemos señalado más arriba, el Reglamento del Congreso de los Diputados señala que, cuando el Presidente pretenda dictar una norma de carácter general deberá contar con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces. Se establecen así unas garantías mínimas para que las resoluciones presidenciales no sean arbitrarias o vayan en detrimento de las minorías parlamentarias. La Mesa del Congreso, compuesta además de por Presidente, por cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios, y en la que normalmente están representados los distintos Grupos Parlamentarios, fiscaliza la facultad interpretativa del Presidente del Congreso, de forma que puede decirse que sus resoluciones adquieren carácter colectivo al ser ratificadas por ésta. Pero, además, la propia norma reglamentaria establece una segunda salvaguardia, ya que las disposiciones de la Presidencia deben contar también con el parecer favorable de la Junta de Portavoces. Esta Junta de Portavoces, órgano específicamente español, está compuesto por los representantes de los distintos Grupos o facciones de los partidos políticos con representación en el Parlamento.

Por todo ello puede decirse que, si bien es cierto que el Presidente del Congreso cuenta con una facultad enormemente amplia de interpretación y aplicación del Reglamento, sin embargo, sus decisiones son, o tienen que ser, apoyadas por la Mesa del Congreso y por su Junta de Portavoces, es decir, que cuenta con el apoyo, no sólo de la mayoría, sino también de las minorías.

El Reglamento del Senado plantea la cuestión de la interpretación de las normas reglamentarias en términos muy similares, aunque, no obstante, tenga características específicas.

En este caso, cuando el Presidente del Senado pretende dictar una norma de carácter general que supla alguna laguna del Reglamento, necesita el acuerdo de la Comisión de Reglamento.

La Comisión de Reglamento es una Comisión general donde están representados los distintos Grupos parlamentarios en función de su importancia numérica.

Puede decirse, pues, que los vigentes Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, si bien es cierto que han sido fieles a la tradición parlamentaria española, han reforzado las facultades de la Presidencia y en especial la referida a la interpretación de las disposiciones reglamentarias.

En este sentido, hay que subrayar también que la Presidencia, al igual que la Mesa, se encuentra asesorada, desde el punto de vista estrictamente jurídico, por la Secretaría General, ésta presta, de forma independiente y desde el ángulo técnico parlamentario, la asistencia necesaria, a través de dictámenes o informes, sobre los problemas que en materia de interpretación pudieran plantear los Reglamentos.

En conclusión, en el Derecho parlamentario español la interpretación de las normas reglamentarias por los Presidentes de las Cámaras se ha convertido en una auténtica norma general que viene dada, no sólo por las propias disposiciones reglamentarias, sino también por el carácter imparcial y objetivo que debe de tener en cada momento la propia Presidencia.

Así fue puesto de manifiesto por el Tribunal Constitucional de España en su auto de 21 de marzo de 1984, al señalar que “los actos internos de la Cámara, dictados por la Presidencia, tienen por finalidad la regulación de

las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros. Característica propia de este tipo de normas es la *independencia* y el aseguramiento de que dichas normas están sujetas a la Constitución y a las leyes”.

4. *La facultad de interpretación en el derecho de los países iberoamericanos*

En el ámbito del Derecho Parlamentario iberoamericano la facultad de “interpretar” el Reglamento y de “aplicarlo” se atribuye a los órganos de dirección de la Cámara. Desde una perspectiva general se puede establecer una triple clasificación.

En primer lugar, aquellos países en los que la interpretación de las normas parlamentarias se atribuye a la Presidencia de la Cámara. En este grupo se encontrarían Argentina, Bolivia y Colombia. El segundo grupo estaría integrado por aquellos países que atribuyen la interpretación del Reglamento a la Cámara; entre éstos se encuentran Costa Rica, Ecuador, Venezuela y Uruguay. En último lugar, un tercer grupo constituido por Honduras y Panamá, que atribuyen la facultad de interpretación al órgano colegiado de dirección de la Cámara, es decir, a la Mesa o Directorio.

En todos estos países, sea cual sea el órgano al que se atribuye la facultad interpretativa, rige el principio de autonormación parlamentaria, consistente en que son las propias Cámaras las que elaboran, aprueban y reforman sus propios Reglamentos. Esta facultad autonormativa es una consecuencia directa del principio de autonomía o independencia de que goza el Poder Legislativo respecto de otros poderes del Estado, a fin de cumplimentar sus funciones sin ningún tipo de presión. Así, dentro del derecho parlamentario iberoamericano, se recoge este principio autonormativo a través de la aprobación, por las propias Asambleas, de Reglamentos interiores que regulan su organización y funcionamiento, como hemos tenido ocasión de ver.

La interpretación de las normas reglamentarias podríamos resumirlas de la forma siguiente:

En Argentina, el Reglamento se interpreta por los Presidentes de cada una de las Cámaras. En particular, el artículo 39 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece en sus apartados 3 y 14 las siguientes atribuciones del Presidente:

— “Dirigir la discusión de conformidad con el Reglamento”.

— “En general, hacer observar este Reglamento en todas sus partes y ejercer las demás funciones que en él se asignen”.

Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación se expresa en términos muy similares en su artículo 32:

“Las atribuciones y deberes del Presidente son . . . 15: En general, hacer observar este Reglamento en todas sus partes y ejercer las demás funciones que en él se le asignan”.

Vemos, pues, cómo en el derecho parlamentario argentino se otorga a la Presidencia de las Cámaras, no sólo la función propia de interpretación, sino, además, otra genérica, la de suplir sus posibles lagunas a través de la emisión de normas o resoluciones. Esta posibilidad se prevé en los preceptos anteriormente citados cuando se dice que el Presidente hace “observar” o cumplir el Reglamento “en todas sus partes”. Evidentemente, para que tal Reglamento se cumpla en su totalidad, en ocasiones será necesaria, no sólo la mera interpretación, sino que se requerirá la emisión de una norma que supla las deficiencias reglamentarias sobre un trámite o sobre un problema parlamentario concreto.

Sin embargo, la Presidencia no cuenta con una potestad indefinida, sino que está sujeta a determinadas restricciones que controlan esta facultad. Así, por ejemplo, en el Senado de la Nación Argentina, la Comisión de Asuntos Constitucionales tiene la importante misión de dictar normas sobre el funcionamiento del procedimiento parlamentario que, posteriormente, son elevadas a la Presidencia, que es quien formula los dictámenes. Con ello se garantiza el principio autonormativo al que nos hemos referido, ya que a través de la Comisión de Asuntos Constitucionales se entiende que la Cámara expresa su voluntad sobre la forma de establecer el procedimiento por el que ha de regirse.

Otro procedimiento para salvar la imparcialidad de la Presidencia es el previsto en los artículos 41 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 33 del Reglamento de la Cámara de Senadores. En el primero se establece que “el Presidente no podrá dar su opinión, desde su asiento, sobre el asunto en discusión, pero tendrá derecho a tomar parte en ésta, invitando a ocupar la Presidencia a quien deba reemplazarlo reglamentariamente”. En el segun-

do precepto se señala que “el Presidente no discute ni opina sobre el asunto que se delibera”.

En ambos preceptos se trata de mantener la objetividad e imparcialidad del Presidente, las cuales son esenciales para la buena marcha de la institución. Esta imparcialidad se refuerza con el hecho de que el Presidente de cada una de las Cámaras sólo vota en caso de empate.

Por último, hay que subrayar también el enorme peso que los Reglamentos de ambas Cámaras otorgan a los Presidentes en el ejercicio de sus funciones representativas. Así, tanto el Reglamento de la Cámara de Diputados como el de la de Senadores atribuyen a la Presidencia el derecho a “hablar en nombre de la Cámara”; sin embargo, se establece una cautela, ya que sólo podrán hacerlo “con el acuerdo previo de la Cámara”.

En el derecho parlamentario boliviano el sistema que se sigue es muy similar, ya que corresponde a la Presidencia la facultad de interpretar y aplicar el Reglamento. No obstante, también se establecen limitaciones a esta potestad, ya que el Presidente necesita contar con el acuerdo favorable de dos diputados de distinto partido que ostenten la Secretaría de la Mesa Directiva. En Bolivia, la interpretación del Reglamento tiene un carácter mucho más abierto, ya que cualquier parlamentario puede solicitar a la Presidencia, a través de una resolución, que interprete una norma reglamentaria de una determinada forma. Sin embargo, la decisión final sigue correspondiendo al Presidente, así se desprende del artículo 11 del Reglamento de Debates de la Cámara de Diputados boliviana, en el que se atribuyen como funciones del Presidente las siguientes:

- “Hablar en nombre de la Cámara y en los términos que ella lo haya acordado.
- Disponer se mantenga el orden y el decoro durante las sesiones, cuidando de la observancia estricta del Reglamento.
- Anunciar la materia o proyecto que se debe discutir, fijar las proposiciones sobre las que recaiga la votación y proclamar y firmar las resoluciones de la Cámara.
- Requerir oportunamente a las Comisiones para que expidan sus informes, en caso de demora o de urgencia.

— Dirigir, en armonía con el Reglamento Interno de Servicios al personal subalterno de la Cámara.”

Estas facultades amplísimas que otorga el Reglamento al Presidente, hacen que se convierta en el auténtico “motor” de la actividad parlamentaria, así como en el defensor del cumplimiento de las normas reglamentarias.

Sin embargo, existen supuestos en los que las funciones del Presidente se comparten con los demás miembros de la Mesa Directiva. Este caso se produce, en concreto, en la elaboración y proyección del Presupuesto de la Cámara. Efectivamente, el artículo 14 del Reglamento subraya que “la Mesa Directiva proyectará el Presupuesto de la Cámara para su aprobación en Sala. El Presidente y los diputados-secretarios son solidariamente responsables para los pagos que se autoricen”. Esta facultad económica de la Mesa Directiva, si bien se ejerce colegiadamente, tiene grandes repercusiones para el Presidente, que, como establece el precepto citado, ostenta la responsabilidad de su buena elaboración.

Tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República de Colombia las facultades de interpretación y aplicación del Reglamento corresponden a los Presidentes de las Cámaras. En particular, el artículo 50 del Reglamento de la Cámara de representantes establece: “Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, mantener el orden y decidir sobre las cuestiones que sobre él se suscitan.” También aquí se establece un equilibrio entre la decisión interpretativa de la Presidencia y la voluntad general de la Cámara, ya que, si bien corresponde al Presidente ejercer esta función, la Cámara mantiene la facultad de poder presentar una moción en la que se solicite la revocabilidad o anulabilidad de dicha norma interpretativa, por considerarse arbitraria o no ajustada a las normas y costumbres parlamentarias.

Como hemos subrayado más arriba, existe un segundo grupo de países entre los que se encuentra Costa Rica, Ecuador, Venezuela y Uruguay, en los que la interpretación de las normas parlamentarias se atribuye a las Cámaras con carácter genérico. En efecto, en Costa Rica las disposiciones parlamentarias pueden ser interpretadas por la Cámara a través de reformas parciales del Reglamento; al Presidente le corresponde únicamente la facultad de dictar normas que cubran las posibles lagunas del procedimiento. No obstante, estos pronunciamientos presidenciales pueden ser objeto de moción por parte de los diputados.

El Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina interior de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, establece concretamente en sus dos primeros artículos la composición del Directorio de la Asamblea:

“El Directorio de la Asamblea Legislativa se compondrá de un Presidente y dos Secretarios, éstos con la denominación de Primero y Segundo.” (Artículo 1.)

“Habrá también un Vicepresidente y dos Prosecretarios que reemplazarán en sus faltas temporales al Presidente y los Secretarios, respectivamente.” (Artículo 2.)

El hecho de que en la Asamblea Legislativa costarricense exista una facultad general para que la Cámara interprete el Reglamento a través de reformas parciales del mismo mecanismo que, por otra parte, está previsto en todas las normas reglamentarias de los Estados con Parlamentos democráticos, no obsta para que el Directorio, como órgano rector de la Cámara, no pueda ejercer sus funciones de aplicación e interpretación de las disposiciones parlamentarias. En concreto, esta función se atribuye al Presidente de la Asamblea aunque en términos genéricos. Así, el artículo 10 del Reglamento citado establece que “son atribuciones y deberes del Presidente de la Asamblea o de quien lo sustituya como tal... dirigir la discusión de acuerdo con este Reglamento”.

Una interpretación amplia de esta norma conduce a pensar que como consecuencia de esa dirección de la discusión y para la buena marcha de la misma, el Presidente tiene la facultad de interpretar el Reglamento; no sólo la facultad, sino también “el deber”, es, por tanto, una función imperativa e irrenunciable que ha de ejercerse obligatoriamente so pretexto de incumplir el propio Reglamento.

Procedimientos similares se siguen en Ecuador, Venezuela y Uruguay.

El tercer grupo lo constituyen aquellos países como Honduras, Panamá o México donde la facultad de interpretación se atribuye al órgano de dirección de la Cámara, es decir, a la Mesa. Así, en Honduras la Junta Directiva o Mesa es la competente para interpretar el Reglamento y suplir sus posibles lagunas.

El Reglamento interior del Congreso Nacional de Honduras otorga a la Presidencia de la Cámara una autoridad muy superior a la de los demás miembros de la Directiva. Esto se debe a la mayor permanencia en el cargo.

En efecto, la Directiva del Congreso Nacional, que está compuesta por un Presidente, dos Vicepresidentes por lo menos, dos Secretarios y dos Prosecretarios electos por la mayoría de votos de sus miembros, pero mientras el Presidente es elegido para un mandato de cuatro años, el resto de sus miembros lo son solamente para dos. Esto determina que la Presidencia ostente una supremacía sobre el resto de la Directiva, impuesta por su continuidad en su mandato. Dicha supremacía se revela en las atribuciones que el Reglamento otorga a la Presidencia en su artículo 26; entre otras se pueden citar las siguientes:

- Mantener el orden en las sesiones.
- Conceder la palabra a los Diputados que la pidieran.
- Llamar al orden a los Diputados que se salgan del asunto en discusión.
- Nombrar las comisiones necesarias y especiales, pudiendo unir las o separarlas, cuando lo crea conveniente, atendiendo la importancia de los asuntos sometidos a su consideración, excepto aquellas comisiones encargadas de especial importancia para la República, cuya designación se reserva a la Directiva.
- Acordar cuanto convenga al buen servicio del Congreso Nacional, haciendo las erogaciones necesarias, a cuyo fin la Junta Directiva elaborará el anteproyecto del Presupuesto respectivo.
- Decidir, con su voto de calidad, los empates que resultaren en las votaciones.
- Dar cumplimiento al Reglamento y a cualquier otra disposición del Congreso Nacional.

En este artículo 26 se entrecruzan funciones que podríamos calificar de ordinarias con otras mucho más amplias. Si bien es cierto que cualquier Presidente cuenta con atribuciones como el mantenimiento del orden, la dirección de los debates o el cumplimiento del Reglamento, la Presidencia del Congreso Nacional hondureño cuenta, además, con otros poderes que podemos

calificar de excepcionales como son, por ejemplo, la creación y el nombramiento de comisiones parlamentarias. Esta posición especial en la que se encuentra el Presidente de la Cámara determina la amplitud de sus facultades y, consecuentemente, su gran capacidad para interpretar las normas del Reglamento. Así lo establece el propio artículo 26, cuando señala como función genérica de la Presidencia la de “dar cumplimiento al Reglamento” que unida al resto de atribuciones, dan a la Presidencia una función de impulso de los trabajos de la Cámara. Efectivamente, el Presidente no sólo es el intérprete supremo del Reglamento y su mejor defensor, sino también quien, en último término, debe velar porque el Congreso Nacional cumpla estrictamente con las funciones que le atribuye la Constitución.

En Panamá las disposiciones reglamentarias se interpretan por la Mesa Directiva, aunque el Reglamento parlamentario prevé también la posibilidad de que sea la propia Asamblea Legislativa la que, mediante proposiciones, supla sus posibles lagunas. Estas proposiciones, que pueden ser presentadas individualmente por los parlamentarios, necesitan ser aprobadas por la mayoría de los miembros de la Cámara.

México, tanto en su Ley Orgánica del Congreso General como en el Reglamento para el gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se manifiesta en esta misma tendencia de atribuir la interpretación de las normas parlamentarias al organismo directivo de la Cámara. El artículo 33, de la citada Ley Orgánica referente a la Cámara de Diputados, establece que “corresponde a la Mesa Directiva, bajo la autoridad de su Presidente... aplicar con imparcialidad las disposiciones de esta Ley, los Reglamentos y los acuerdos que apruebe la Cámara”.

La Mesa Directiva, integrada por un Presidente, cinco Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios, aparece como órgano colegiado para dirigir los trabajos de la Cámara y, consecuentemente, para interpretar las normas del Reglamento. Sin embargo, este principio tiene sus peculiaridades. En efecto, tanto en la Ley Orgánica como en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, y en los Reglamentos interiores de la Cámara de Diputados y de Senadores, se atribuyen al Presidente un conjunto de facultades desvinculadas de su Mesa Directiva respectiva. Así, a modo de ejemplo, se puede citar el artículo 34 de la Ley Orgánica del Congreso General donde se dice que son funciones del Presidente, entre otras: “Conducir los debates y dar curso reglamentario a los negocios de la

Cámara”, lo que implica, de manera evidente, una independencia respecto de la Mesa y, consecuentemente, unas facultades propias.

No obstante, su autoridad está supeditada a las decisiones de la Cámara, pues así lo manifiesta el propio Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 22: “Cuando el Presidente no observare las prescripciones de este Reglamento, podrá ser reemplazado por el que hiciere sus veces; pero para esto se requiere que alguno de los miembros de la Cámara presente moción, que se adhieran a ella, por lo menos, dos de los miembros presentes y que ésta, después de sometida a discusión, en que podrán hacer uso de la palabra hasta dos individuos en pro y dos en contra, sea aprobada en votación nominal”.

La primera función del Presidente, aun antes de hacer cumplir las prescripciones reglamentarias, es que él, como máximo conocedor y más cualificado de las mismas, cumpla con las disposiciones del Reglamento, pues no hay que olvidar que por encima de la autoridad de la Presidencia se encuentra la autoridad superior de la Cámara, la cual si considera que, en algún momento, su Presidencia no cumple con lo establecido en el Reglamento, podrá obligarle a renunciar a la alta misión a que ha sido llamado precisamente por ser incapaz de acatar las normas reglamentarias.

La facultad de interpretar las normas reglamentarias se conjuga con otra no menos importante, a saber, la de dictar normas sobre la organización y el funcionamiento de los debates parlamentarios. En este sentido existen, dentro del derecho parlamentario iberoamericano, tres límites que vienen a coincidir con los grupos planteados.

Así nos encontraríamos con un primer grupo de países entre los que se encuentran Venezuela, Honduras, Argentina, Costa Rica y Perú, donde la Presidencia de las Cámaras es la competente para dictar resoluciones sobre esta materia. En particular, en Perú el Presidente ejerce esta potestad con el asesoramiento del Oficial Mayor de la Cámara. En Costa Rica el procedimiento es prácticamente el mismo, aunque las resoluciones presidenciales pueden ser objeto de mociones por los parlamentarios, que pueden solicitar una votación sobre dicha norma presidencial.

Existe otro grupo de países en los que el órgano competente para dictar resoluciones son las Mesas, actuando colegiadamente. Este es el caso de Boli-

via y Colombia. Así, en Bolivia toda resolución que afecte al trabajo interno parlamentario es competencia de la Mesa Directiva, que resuelve sin apelación alguna. En Colombia, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, las resoluciones sobre organización y funcionamiento de las Cámaras se aprueba por las Mesas Directivas respectivas, salvo en casos especiales como pueden ser aquellos que afecten al Presidente de la Asamblea.

Por último, está un tercer grupo de países en los que esta facultad se atribuye a la propia Cámara. Este es el caso, por ejemplo, de Ecuador, Panamá y Uruguay. En Panamá el Pleno es quien, por mayoría, aprueba las resoluciones que afecten a la organización de la Asamblea. En Uruguay esta competencia también corresponde al Pleno, distinguiéndose entre normas “de trámite” y “normas fundamentales”. Las primeras se refieren única y exclusivamente a la organización interna de la Cámara, mientras que las segundas lo hacen al procedimiento legislativo de control. La diferencia entre unas y otras viene determinada por las mayorías requeridas, pues mientras que las resoluciones de trámite exigen únicamente mayoría simple para ser aprobadas, las resoluciones fundamentales requieren mayoría calificada.

Vemos cómo ambas facultades, es decir, la de interpretación y la de emisión de normas referentes a la organización y funcionamiento de las Cámaras, tienen en el Derecho Parlamentario iberoamericano una gran similitud.

Los Reglamentos parlamentarios se basan fundamentalmente en atribuir a los órganos de dirección de la Cámara la facultad de interpretar. Es lógico, que todo órgano colegiado, como es el Parlamento, el cual tiene la especial naturaleza de congregar en su seno a distintos partidos y facciones políticas, necesite de unos órganos de dirección que aseguren la buena marcha del trabajo legislativo. La Mesa y la Presidencia de la Cámara son, pues, órganos llamados a desempeñar esta función, función que tiene una naturaleza fiduciaria y, consecuentemente, basada en un pacto tácito de confianza entre los órganos llamados a desempeñar estas funciones y la propia Cámara. Esta relación de mutuo acuerdo se mantendrá en tanto en cuanto la Mesa y la Presidencia no rompan esa confianza que la Cámara ha depositado; para ello es imprescindible mantener los principios de imparcialidad e independencia.