

Fuentes constitucionales de derecho parlamentario

El sistema bicameral

ES 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.⁶

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, vengán 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-

⁶Sobre 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.⁷ 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

⁷ 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.⁸

⁸Como 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;⁹ 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-

⁹La 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.¹⁰

¹⁰Prácticamente 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,¹¹ 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.

¹¹ 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,¹² 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

¹²La 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;¹³

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.

¹³Con 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.¹⁴

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-

¹⁴ 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.¹⁵

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-

¹⁵Un 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.¹⁶

¹⁶ 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 constitucional¹⁷ y del consejo superior de la magistratura, entre el cargo de senador vitalicio¹⁸ 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,

¹⁷Oportunamente, 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.

¹⁸Si 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 rarísimas 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”.¹⁹ La proclamación no elimina entonces la situación provisional del par-

¹⁹Una 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.²⁰ 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).²¹ 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.

²⁰La 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.

²¹La 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 elecciones²² 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-

²²La 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 camaral 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.²³

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.

²³ 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.²⁴ 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.²⁵

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-

²⁴ 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).

²⁵ 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,²⁶ 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

²⁶Oportunamente, 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—²⁷ el ministro de la justicia tiene, entre

²⁷“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.²⁸

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,

²⁸ 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–,²⁹ 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-

²⁹ 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.³⁰

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-

³⁰La 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.³¹

³¹ 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 la presidencia 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 derogatorias³²) de las disposiciones reglamentarias, con mayor razón cuando estas últimas se apoyan directamente en fuentes constitucionales.

³²Una 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.³³

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

³³La 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.³⁴

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

³⁴Y, 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 inadmisibles las cuestiones 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.³⁵ 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

³⁵Tal fue, del resto, la situación al origen, cuando la expresión “en número legal” tradujo, precisamente, aquélla 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 comisión³⁶ (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

³⁶El 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.³⁷ 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 legislativo

³⁷Las 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” (Carcaterra),³⁸ 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:

³⁸Esta 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.³⁹ 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

³⁹ 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.⁴⁰

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-

⁴⁰Un 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.⁴¹ La Corte

⁴¹De 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.⁴² Son conclusiones sobre cuya aceptación se expresan serias dudas (Labriola).

⁴² 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”.