

Organización y funcionamiento de las cámaras

El presidente y la oficina de la presidencia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La evolución del rol presidencial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por el contrario, en el Senado:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los grupos parlamentarios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las juntas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las comisiones permanentes

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

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

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

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

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

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

*Senado de la República**Cámara de Diputados*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las comisiones especiales

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

La doctrina, en referencia a su composición, distingue las especiales en: comisiones monocamarales, bicamerales y mixtas, según estén integradas por miembros de una o de ambas cámaras, o sea, por diputados y senadores y por otros miembros ajenos al Parlamento. Su acto institutivo, que es relevante también para los fines de las atribuciones que se les confieran, puede ser, tanto una deliberación de asamblea (es el caso de las comisiones monocamarales) como una ley o un acto bicameral no legislativo. Teniendo respeto por los fines institucionales, una clasificación (Ciaurro) de las comisiones no permanentes⁶⁰ comprende:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) La conferencia de los presidentes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) La determinación del orden del día

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) La contingencia de los tiempos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Disciplina general:
a) De las sesiones

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

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

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

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

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

concede hablar sólo para proponer la inserción de una ratificación, por hecho personal⁷⁸ y para un simple anuncio de voto (al Senado) o para esclarecer el propio pensamiento expresado en la sesión precedente (en la Cámara). Es conocido que para el artículo 64 constitucional, reproducido por los artículos 59 del Reglamento del Senado y 37 del Reglamento de la Cámara, los representantes del gobierno “tienen derecho y, si fueran requeridos, la obligación” de asistir a las sesiones, de asamblea o de comisión; aunque si no son miembros de esa rama del Parlamento, a ellos les son reservados lugares que, en aula, constituyen la llamada banca del gobierno, que está abajo de la banca del presidente. Después de la lectura del acta, el presidente lee a la asamblea los mensajes que le competen, así como las cartas y otras comunicaciones; no se leen los escritos inconvenientes o anónimos.

Disciplina de la discusión

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

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

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

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

Mientras que las intervenciones para declaración de voto⁸⁰ y aquéllas para hechos personales, instrumentos parlamentarios, cuyo fin está contenido en la denominación, no son actos incidentales que tengan eficacia de interrupción (tan es así que quien pide la palabra para hecho personal tiene derecho a obtenerla, pero, por norma, al final de la sesión, excepto cuando la petición versa sobre el acta, y la declaración de voto se hace antes de la votación), todos los otros instrumentos son técnicamente definibles como mociones incidentales, o sea, como excepciones procedimentales, y como tales tienen la precedencia sobre la cuestión principal, exactamente como en el derecho procesal. Indicadas comúnmente como “mociones de orden” en el lenguaje de las asambleas no parlamentarias, en cambio, se distinguen técnicamente de las “cuestiones incidentales formales”, es decir, aquellas que se refieren a la discusión, independiente de su contenido objetivo, pero sólo por los motivos y los relieves procedimentales que intentan hacer valer, de las “cuestiones incidentales sustanciales”, vale decir, aquellas que versan sobre el contenido objetivo, sobre la materia de la discusión, dicha cuestión principal. Entran en la primera categoría los reclamos para que se respete el reglamento, aquello para el orden del día o para el orden de los trabajos, aquello para la posición de la cuestión (como protesta por el modo como ésa ha sido hecha, es decir, introducida por el presidente) y aquéllos para la prioridad de las votaciones. Además del proponente, pueden hablar en tales casos, un orador a favor y uno en contra, por no más de cinco minutos, y la asamblea puede ser llamada a decidir por el presidente, votando por alzada de mano.⁸¹ Sin embargo, siem-

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

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

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

Entran en la segunda categoría, las mociones que propongan⁸² la suspensiva y la prejudicial. Aparte, se trata la llamada impedida. La suspensiva (que por reglamento tiene como fin “que la discusión deba reenviarse al verificarse los vencimientos determinados”) tiende a obtener el reenvío del debate o de la deliberación, mientras que la prejudicial (que por reglamento tiene como fin “que un dado argumento no deba discutirse”) tiende a obtener que aquel debate no comience o que sea detenido. Antes del inicio de la discusión, sea una o la otra excepción, puede ser levantada por cualquier miembro de la asamblea; sin embargo, cuando la discusión ya ha empezado, en la Cámara se requiere quórum de diez diputados (tres en comisión deliberante), mientras que en el Senado es facultad del presidente permitirlo. La discusión, en todo caso, no puede proseguir, si las mociones no han sido rechazadas. En el concurso de más cuestiones prejudiciales, se tendrá una sola discusión incidental, que da lugar a una votación única para los prejudiciales “levantadas por motivos de constitucionalidad”,⁸³ a la que seguirá otra votación única para aquéllas levantadas por motivos de mérito. También, en el concurso de más cuestiones suspensivas, tiene lugar una sola votación, seguida –si la suspensiva es aprobada– por otra votación sobre el plazo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Disciplina de las votaciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entre los métodos de votación patente⁹¹ se tienen: la votación “por levantamiento de mano”, consistente en aprobar, precisamente, levantando la mano ante la propuesta sometida a los votos (el resultado que permite la contraprueba, es proclamado sin indicación de los votos); la votación “por división” consiste en pasar a una parte de la aula los parlamentarios favorables a la propuesta en discusión, y pasar a la parte opuesta, aquéllos contrarios (siendo prácticamente una verificación del método precedente, también aquí no se confirma oficialmente el resultado numérico; la votación “nominal” puede tener lugar mediante procedimiento electrónico con registro de los nombres o “por apelación nominal”. Esta última consiste en el llamado a cada uno de los diputados por parte del secretario;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El obstruccionismo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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