

# La función legislativa. La iniciativa de las leyes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *La presentación*

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

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

<sup>97</sup>El orden del día general lleva en una primera parte, listadas las materias por discutir en las sesiones a las que se requiere y, en una segunda parte, listados todos los proyectos de ley para el examen de la Cámara, con indicaciones de la fase del *iter* en que se encuentran.

<sup>98</sup>El artículo 73-*bis* del Reglamento del Senado impone al presidente de esta Cámara tener en cuenta las leyes que establecen un término para su eficacia o para la emanación de otra ley, o sea, para la presentación de proyectos de ley o la adopción de medidas por parte del gobierno, cuidando hacer la comunicación, respectivamente, al presidente del consejo y a las comisiones competentes por materia, al menos dos meses antes del vencimiento. La disposición tiende a realizar alguna forma de racionalización de la actividad legislativa, coordinándola con los vencimientos legislativamente previstos con el fin de evitar, en los límites del posible, vacíos normativos, o de cualquier forma, la falta de repeto de los límites establecidos. Dada la conexión natural existente en el Senado, entre las actividades de las comisiones y la del aula, la norma debe ser vinculada a las disposiciones relativas al programa y al calendario de los trabajos, tanto de la comisión como del aula. Es necesario, de cualquier manera, remarcar la atipicidad de la norma, que transforma en práctica al presidente del Senado en un órgano subsidiario del gobierno, que, en cambio, debería tener naturalmente en su interior una organización específica destinada a la satisfacción de esta exigencia.

jefe del Estado se dirige también a esto, ya sea por condescendencia a los *interna corporis* del gobierno proponente. Sin embargo, sí es de hacer notar que, en defecto de los requisitos esenciales de existencia o de legitimidad del proyecto de ley (a la falta de la aprobación colegiada del consejo de ministros: ejemplo de enseñanza al que se puede agregar aquél, más concreto, de la ilegítima aprobación de un proyecto por parte de un gabinete acusado de desconfianza o de cualquier manera dimitido), aunque la eventual autorización del jefe del Estado no pueda ni deba impedir al presidente de asamblea esa verificación que puede asumir, en determinadas especies, con naturaleza de salvaguardia del régimen. Si los reglamentos responsabiliza al órgano presidencial de considerar la temporal improcedibilidad para los proyectos de ley, aun gubernativos –y, como es obvio, acompañados de la autorización del jefe del Estado–,<sup>99</sup> con contenido idéntico a aquél de reciente rechazo, con mayor razón la garantía presidencial deberá accionarse contra aquéllos jurídicamente inexistentes o ilegítimamente deliberados. Las citadas se refieren todas, se entiende, a los poderes del presidente de la Cámara cuyo texto es propuesto; cuando, en cambio, ése proviene de la otra Cámara, la tarea del presidente se restringe a la verificación de la regularidad del único mensaje de comunicación.<sup>100</sup>

Más penetrante, por la ausencia del filtro de la autorización del jefe del Estado, pero no por una inexistente minoría de la iniciativa parlamentaria respecto a aquélla gubernativa, es la verificación de la proponibilidad que ejerce el presidente de asamblea sobre las propuestas de iniciativa parlamentaria, especialmente al disminuir el instituto de la “toma en consideración” en el vigente derecho parlamentario.

<sup>99</sup>Ha sido sostenido (por Brunelli) que la aprobación de representación de proyectos rechazados *ex artículo 68 del Reglamento de la Cámara y 55 del Reglamento del Senado* (viejo texto) hubiera debido imponer al jefe del Estado negar su autorización, tratándose de una disposición que no tiene carácter organizativo interno, sino, de derecho objetivo. La tesis –probablemente no fundada respecto a la antigua disciplina, ya que hubiera puesto al Presidente de la República en la posición de custodio preventivo de la observancia de los reglamentos parlamentarios, lesionado el derecho constitucional de iniciativa del gobierno– ha perdido ahora relevancia por la acontecida transformación del viejo instituto en el nuevo de la temporal improcedibilidad, obviamente no susceptible de correlacionarse con el instituto de la autorización presidencial.

<sup>100</sup>El Reglamento del Senado (artículo 76-*bis*) establece hoy la prohibición de asignación a las comisiones competentes por materia, de aquellos proyectos de ley de iniciativa gubernamental, regional o del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo (con exclusión, por lo tanto, de aquéllos de iniciativa parlamentaria), que signifiquen nuevos o mayores gastos o disminución de entradas, si no son acompañados de los informes técnicos sobre la cuantificación de los gastos relativos y de la cobertura financiera conexa; mientras que para las enmiendas (pero, sólo las de iniciativa parlamentaria) que análogamente incidan sobre entradas y sobre gastos, la falta de informe técnico específico implica la no proponibilidad. En el caso en que falte este informe, tanto frente a los diseños de ley de iniciativa popular o parlamentaria, como a las enmiendas de iniciativa parlamentaria, ésa puede ser requerida por la comisión competente en la materia al gobierno, que está obligado a transmitirla dentro del término de treinta días. La norma, introducida con la reforma reglamentaria de 1988, tiende evidentemente a crear una mayor coordinación entre el procedimiento parlamentario de aprobación de los proyectos de ley y el respeto de la norma constitucional (artículo 81) que prescribe, frente a nuevas leyes, la indicación de los medios financieros con los que se harán los nuevos gastos, con el fin de hacer la exigencia fundamental de contener el gasto público.

La condición formal de procedibilidad es precisamente tomar en consideración —operante obligatoriamente en la Cámara de Diputados de 1949 hasta 1971, para las únicas propuestas de ley que impliquen cargas financieras— la formal paternidad del acto de iniciativa parlamentaria que, como es conocido, provenía del ordenamiento estatutario para responder al fin de hacer asumir la responsabilidad por la Cámara misma en ese ordenamiento era competencia de las cámaras entendidas colectivamente, y no de cada uno de sus miembros. La conservación del instituto en el ordenamiento constitucional republicano hubiera podido vincularse provechosamente con la obligación de la indicación de la cobertura financiera a la que se refiere el artículo 81 constitucional (casi un *pendant*, para estos fines, de la autorización presidencial para los proyectos de ley gubernativos, en donde la cobertura debería ser previamente asegurada por el ministro del tesoro y, aun sin juzgar sobre su congruencia, verificada por el Presidente de la República), pero la deliberación de la acontecida toma en consideración, por lo demás un rito muy sumario, nunca tuvo que responder a tal función: excepto en casos esporádicos (no más de cinco veces hasta 1971) ésta siempre fue concedida al no oponérsele el gobierno (lo que, además, no hubiera sido posible, sino como expresión de un juicio, carente de efectos jurídicos, por obvias razones constitucionales). Se agrega a estas consideraciones negativas sobre el rendimiento de la toma en consideración la duda de su constitucionalidad, autorizadamente adelantada (por Sandulli) argumentando del precepto al que se refiere el primer párrafo del artículo 72 constitucional, para el que “todo proyecto de ley,<sup>101</sup> presentado en una Cámara es, según las norma de su reglamento, examinado por una comisión y luego por la Cámara misma...”, de lo que derivaría la invalidez de toda deliberación camarl que no esté precedida por un examen de la comisión.

Con la desaparición de la toma en consideración<sup>102</sup> y sobre todo, con la incisiva reforma en la materia que se refiere a la determinación del orden del día, pierde importancia concreta el debate doctrinal que se prologó mucho sobre la obligación o menos de deliberar, por parte de las cámaras, sobre proyectos de ley sobrevenidos: adquiere un relieve particular, al respecto, la disciplina reglamentaria relativa a la adopción del calendario de los trabajos, que elimina, en la práctica, la antigua praxis del “arenamiento” adoptado por el gobierno y por su mayoría para impedir que la asamblea deliberara sobre iniciativas legislativas inconvenientes.

<sup>101</sup> Es conocido que, refiriéndose al acto que concreta cualquier tipo de iniciativa legislativa, la constitución usa el término “proyectos de ley” excepto para la iniciativa popular, a la que trata de “proyecto redactado en artículos”. El Reglamento del Senado respeta la dicción del texto constitucional, mientras que el de la Cámara conserva la distinción entre “diseños” gubernativos y “propuestas” de iniciativa parlamentaria, empleando la denominación del “proyecto” para referirse a uno o al otro tipo indiferentemente. Eso fue refutado por la junta del reglamento, también en la discusión del nuevo texto.

<sup>102</sup> El instituto ha dejado huella en el Senado, a propósito del examen en comisión de las peticiones: véase en pp. 393 y ss.

Vinculado al tema de la presentación de los actos de iniciación legislativa es el del derecho de su “retiro”, entendido como poder para revocar el acto por parte del sujeto titular de la iniciativa, ejercitable mientras, sobre el acto mismo, no haya sido realizada una deliberación definitiva por la Cámara interesada, es decir, la aprobación final del texto, tendente a desposeer al proponente y a transferir la titularidad al órgano deliberante (asamblea o comisión en sede legislativa). Para el gobierno, que debe proceder al retiro con el mismo procedimiento necesario para la presentación (es decir, deliberación colegiada y autorización presidencial);<sup>103</sup> se discute si debe valer la regla general, o bien, si el sea habilitado para el retiro aun después de que una de las cámaras haya procedido a la aprobación final del proyecto de ley, es decir, se está pendiente en el *iter* de la otra Cámara, obviamente, antes de la aprobación final por parte de ésta. Se ha hecho notar aquí que se le debe reservar al gobierno tal facultad, no ya por una inexistente distinción discriminatoria entre los varios tipos de iniciativa, sino, más bien, en orden al hecho de que el proyecto de ley gubernativo es expresión del rumbo político del gabinete y que, por lo tanto –todo cambio en el rumbo siéndole discrecionalmente concedido, cuando la mayoría lo acuerde– precisamente bajo el perfil del acto político de gobierno encuentra justificación el retiro, dispuesto también después de la aprobación de la propia Cámara. Razonando diversamente, no sólo se afectaría el principio de la discrecionalidad relativa del rumbo, sino que se obligaría al gabinete a permitir –por el posible diferente comportamiento político de la segunda Cámara– a un texto del original, para dar vida, a través de las enmiendas hechos por la oposición, a una sustancial iniciativa no ya de un gobierno sino de la oposición. Naturalmente, el gobierno es libre para acoger la nueva realidad, sujetándose a la *navette* con la primera Cámara para tratar de superar luego el *deadlock*, pero también puede preferir el retiro del texto enmendado. Sin embargo, es aceptable la opinión (de Muscará) que dice que tanto para las propuestas como también para los diseños de ley constitucional sea permitido el retiro al proponente sólo en la fase anterior a la segunda deliberación, al menos desde el momento en que los reglamentos parlamentarios fueron modificados para impedir enmiendas en segunda deliberación. Se debe observar que la costumbre del gobierno de declarar, en el acto de su presentación a las cámaras para la moción de confianza, cuáles proyectos de ley de iniciativa del gabinete precedente intenta hacerlos propios, no equivale, para los otros proyectos no mencionados, su retiro formal: la declaración gubernativa expresa un rumbo favorable al proseguimiento del *iter* para los primeros, mientras que para los segundos implícitamente deja entender que la mayoría no se empleará para su inserción en el programa de los trabajos.

<sup>103</sup>Se ha hecho notar que la autorización presidencial para el escrito, sea necesaria para la verificación de los requisitos de legitimidad y de existencia jurídica del acto de gobierno, aunque evidentemente, no tiene lugar, en este caso, el control de constitucionalidad que se ha referido *supra* en pp. 272 y ss.

Declaración de urgencia y los procedimientos con términos abreviados están previstos para casos especiales. La “declaración de urgencia” implica la reducción de todos los términos reglamentarios a la mitad y es deliberada por levantamiento de mano, previa discusión en la que participa no más de un orador a favor y otro en contra en la Cámara; en el Senado pueden pedir la deliberación el proponente, el presidente de la comisión competente y ocho senadores; en la Cámara el gobierno, un presidente de grupo o diez diputados. Sin embargo, no por esto, los grupos parlamentarios llegan a ser titulares de la iniciativa legislativa, hay algo de semejante al instituto estadounidense de la *sponsorship*. Por otra parte, la comisión competente debe iniciar el examen del texto no después de la asignación, cuando un presidente de grupo declare que el texto está hecho precisamente por el mismo grupo. El artículo 79 del Reglamento del Senado agrega luego que, si a tal declaración se adhieren todos los grupos parlamentarios, la asignación a la comisión es inmediata, es decir, inmediatamente sucesiva al anuncio de la presentación. Ello implica la autorización para el informe oral y la inserción en el calendario o esquema de los trabajos, sucesivo al que está en curso. El mismo tratamiento está previsto para los textos presentados por iniciativa de los dos tercios de los componentes de una comisión, después de un debate sobre materias de su competencia.

Para los proyectos ya aprobados por una Cámara y reenviados a ella por la otra, el reexamen de la aprobación final implica una deliberación sólo sobre las modificaciones aportadas por la otra rama del Parlamento y sobre las enmiendas consecuentes que resulten oportunas, tomadas en consideración en cuando están referidas estrechamente a aquellas modificaciones: la norma, de reciente introducción, respeta tanto el principio de economía del trabajo parlamentario como el de derecho común del *ne bis in idem*. En cambio, cuando el reexamen está pedido, según los criterios del artículo 74 constitucional, del reenvío de una ley por parte del Presidente de la República, la “nueva deliberación” implica, ante todo, el respeto de la sucesión entre las dos cámaras verificado por la precedente deliberación y también por votación de artículo por artículo antes de la aprobación final.<sup>104</sup> En fin, por cuanto se refiere al llamado *repêchage* de los textos con términos vencidos al final de la legislatura precedente, consultar *supra* en páginas 26 y ss.

<sup>104</sup>Los reglamentos ahora estatuyen, cambiando oportunamente el sistema estadounidense por el veto presidencial, que la nueva deliberación implique el reexamen por parte de las dos cámaras “con el mismo orden seguido en la primera aprobación” (artículo 136 del Reglamento del Senado), vale decir, que el reexamen del proyecto” inicia en la Cámara que en precedencia lo ha aprobado primero” (artículo 71 del Reglamento de la Cámara). La asamblea “puede limitar la discusión a las partes que forman el objeto del mensaje” —entonces, se admite la posibilidad de proceder a modificaciones también diferentes de aquellas recomendadas por el jefe de Estado, en tal caso, obviamente, se ofrece la posibilidad de un ulterior reenvío presidencial solamente referido a ellas— y debe proceder, antes de la votación final, a la votación artículo por artículo. Aunque si el texto reenviado hubiese sido aprobado precedentemente en comisión deliberante, el reexamen le corresponde a la asamblea.

## *El examen preliminar*

EN LA ILUSTRACIÓN del procedimiento parlamentario para la formación de ley se dan por conocidas tanto las problemáticas de derecho constitucional general sobre el *inter* legislativo, como las referencias de índole histórico-comparada. Para estas últimas, se reenvía a los manuales y a los estudios monográficos sobre el trasplante en el ordenamiento estatutario sea del sistema inglés, llamado de las “tres lecturas”, aplicado sólo por dos periodos relativamente breves en nuestra historia parlamentaria, ya sea del sistema francés, llamado de los “oficios”, que dominó los procedimientos del resurgimiento y del posresurgimiento y en el que tiene su origen el actual sistema de las comisiones permanentes. En cuanto a las cuestiones de derecho constitucional en sentido restringido –también, éstas, tratadas a profundidad en los manuales– bastará recordar, agregando a cuanto se ha dicho en el primer capítulo, las reglas fundamentales obligatorias que para el derecho parlamentario se recaban del artículo 72 constitucional. Es decir:

1. Para todo proyecto de ley, el examen preliminar de una comisión y luego de la cámara misma, a la que compete la aprobación de artículo por artículo y la votación final (eso que es definido en constitución como “el procedimiento norma de examen y de aprobación directa por parte de las cámaras”;
2. la potestad reglamentaria para establecer “procedimientos abreviados para los proyectos de ley para los que está declarada la urgencia”, pero siempre en el respeto de los momentos procedimentales indefectibles requeridos por el párrafo citado y, por lo tanto, con la única facultad de abreviar los términos, es decir, los tiempos parlamentarios oficialmente requeridos por el reglamento;
3. la facultad del derecho parlamentario escrito de establecer “en cuales casos y formas, el examen y la aprobación de los proyectos de ley son diferidos a comisiones, aunque permanentes”, excepción hecha de la remisión al *plenum* si lo pide el gobierno o un décimo de los componentes de la Cámara o de un quinto de la comisión (y el *petitum* puede ser tanto el reinicio integral del pro-

---

Al margen del procesamiento parlamentario sobre el instituto del reenvío presidencial, se observa incidentalmente que despiertan perplejidades la opinión dominante, la que, aun reconociendo en la contrafirma ministerial un acto debido negando y aun negando que la potestad de reenvío constituya un medio directo para reforzar la posición del gobierno frente al Parlamento, aconseja “un uso muy moderado” del instituto, aunque por la extrema rareza de su empleo mostraría la dificultad de su inserción “en un régimen parlamentario sustancialmente monista” (Mortati). Aparte de que tal rareza puede también ser juzgada negativamente, desde el momento que la constitución no ha puesto limitaciones de calidad al poder presidencial, hay que observar que nuestro régimen parlamentario no es monista sino pluralista (y el rumbo político desplegado por las regiones, aun el contraste con el poder central lo prueba) y que, precisamente, en cuanto el instituto del reenvío no debe servir para reforzar al gobierno frente al Parlamento, no debería ser activado por el jefe del Estado, aun para una saludable dialéctica con el gobierno, en las especies de cuestionada constitucionalidad del texto de ley. Se vea también en pp. 327 y ss.

cedimiento ordinario, como la aprobación final de asamblea con las solas declaraciones de voto,<sup>105</sup> pero, con la expresa disposición sobre la obligación del procedimiento ordinario, o normal, para los diseños de ley en materia constitucional y electoral, para aquéllos de delegación legislativa, de autorización para ratificación de tratados internacionales, de aprobación de balances y de gastos.

Del cuerpo normativo de las disposiciones constitucionales y reglamentarias descende, como es sabido, la posibilidad de tres distintos y autónomos procedimientos de formación de la ley;

- a) El *procedimiento ordinario*, que implica el examen preliminar del texto por parte de una o más comisiones en sede referente y la sucesiva remisión a la asamblea para la discusión general, la discusión y la deliberación de los artículos, y la aprobación final;
- b) el *procedimiento descentralizado* (o de las *comisiones en sede deliberante, o legislativa*) que prevé para el proyecto el examen global iniciado, terminado y perfeccionado por obra del colegio restringido;
- c) el *procedimiento de la comisión en sede redactora*, por el cual le quedan a la asamblea sólo la deliberación de los artículos y aquella final (pero, en el senado, sólo esta última).

Porque la fase instructoria, es decir, el examen por parte de una comisión en sede referente, es momento del *iter* común y necesario para cada uno de los tres procedimientos indicados, conviene tratarlo preliminarmente. En observancia al primer párrafo del artículo 72 constitucional, que quiere todo proyecto de ley presentado a una Cámara “examinado por una comisión según las normas de su reglamento”, el derecho parlamentario registra alguna variante en la disciplina de las dos asambleas legislativas. Y, eso desde el instituto del referimiento de los proyectos de ley a las comisiones. Mientras que en el Senado, aún vigente el Reglamento de 1948, el deferimento a las comisiones competentes por materia ha sido siempre de exclusiva expectativa presidencial, sin posibilidad para que intervenga la asamblea y sólo permitiéndose a la comisión investida del proyecto, que se considere incompetente, de demandar sucesivamente al presidente, la asignación

<sup>105</sup>Ni el gobierno, ni el quinto de los comisarios, ni el décimo de la asamblea han pedido nunca, desde la entrada en vigencia de la Constitución, la remisión al *plenum* para la sola única aprobación final con declaraciones de voto: en realidad, la previsión constitucional está destinada a quedar inoperante por la clara infructuosidad política del procedimiento indicado, cuando en comisión se haya manifestado un fuerte disenso entre los grupos y la voluntad de enmendar el proyecto. En cambio, es diverso, como se verá en el texto, el caso del procedimiento “en sede redactora”.

a otra comisión;<sup>106</sup> esta potestad presidencial siempre ha sido, en la Cámara de Diputados, moderada por las normas que han dejado a salvo la facultad de una diferente deliberación por parte de la asamblea: hoy, con votación por levantamiento de mano, escuchados un orador en contra y uno a favor, cuando se proponga una asignación diversa, dentro de los dos días del anuncio del deferimiento, por un presidente de grupo o por diez diputados.<sup>107</sup>

Como se recordará, en lugar del impedimento verdadero y propio del precedente derecho parlamentario, en esta fase el presidente está obligado a hacer valer la “temporal improcedibilidad” de proyectos que reproduzcan el contenido de aquellos rechazados, en cuando no hayan transcurrido seis meses del rechazo, debiendo aplicarse la prohibición de asignación a las comisiones para el examen referido; obviamente, la prohibición cesa de ser aplicable, ya sea si el proponente modifique el contenido después de haber retirado el proyecto presentando uno nuevo y diferente, ya sea cuando hayan transcurrido los seis meses.<sup>108</sup>

También compete al presidente de la asamblea disponer, en el acto de la asignación de un proyecto, que la comisión competente por materia lo corrobore antes de deliberar sobre el parecer expresado sobre él por otras y otra u comisiones. Igualmente, le espera al presidente acoger la petición eventual hecha por la comisión competente para recabar la opinión de otra o de otras, o bien las peticiones hechas por estas últimas en razón al proyecto asignado. Tales son las comisiones investidas por la petición de opiniones, cuando cumplen esa función, “en sede consultiva”: función de notable relieve aun procedimental –además de la importancia de los juicios expresados en el mérito, por los aspectos de la materia en cuestión que se refieren a las comisiones consultadas–, ya que el procedimiento de las opiniones sirve para resolver en principio, tendencialmente, eliminando las posibles controversias sobre la atribución real de competencia por materia de naturaleza mixta que, después, es la característica de gran parte de los proyectos de ley. Por otra parte, un proyecto de ley también puede ser asignado a más comisiones, que funcionen en tal caso como comisiones reunidas, presididas por el presidente más anciano.

Junto a las opiniones facultativas existen los pareceres obligatorios, y estos últimos pueden o no ser vinculantes a los efectos que jurídicamente derivan por el acto de la opinión.

<sup>106</sup>En el caso en que más comisiones se consideren competentes, decide el presidente del Senado, oídos sus presidentes. Análogamente, procede el presidente de la Cámara, que también puede someter la cuestión a la junta del reglamento.

<sup>107</sup>En cambio, desaparecido el artículo 31 del Reglamento de la Cámara, viejo texto, en la parte en que se legitimaba al proponente por la indicación del criterio de competencia, la nueva disciplina resiente también aquí, la disminución de la concepción denominada atomista del Parlamento y del acontecido fortalecimiento de los grupos.

<sup>108</sup>El instituto no se aplica, por Reglamento de la Cámara de Diputados (véanse pp. 301 y ss), a los proyectos de ley en que se aprueben los estatutos regionales. Para los diseños de ley constitucional, véanse pp. 367 y ss.

Son obligatorias las opiniones de la comisión para las políticas comunitarias (denominada en el Senado, junta para los asuntos de las comunidades europea) sobre proyectos de ley vinculados directamente a las actividades y a los asuntos de las comunidades europeas (artículo 126 del Reglamento de la Cámara y 40 del Reglamento del Senado); de la comisión parlamentaria para las cuestiones regionales sobre proyectos de ley que contengan disposiciones inherentes a las materias de competencia legislativa regional, indicadas por el artículo 117 constitucional y por los estatutos especiales o que se refieren a la actividad legislativa o administrativa de las regiones; de la comisión de justicia para los proyectos de ley que contengan sanciones penales o administrativas (artículo 40 del Reglamento del Senado). Obligatorias y parcialmente vinculantes, tanto para una como para la otra Cámara, son las opiniones de la comisión para la programación económica y el balance sobre proyectos de ley, deferidos por el mérito a otras comisiones, que impliquen nuevos o mayores gastos o disminución de entradas, o que contengan disposiciones relevantes a los fines de las directivas o de las previsiones del programa de desarrollo económico; así como las opiniones de la comisión de asuntos constitucionales, ordenamiento del Estado y administración pública, sobre proyectos de ley “que presenten aspectos relevantes en materia constitucional”<sup>109</sup> o que se refieran a la organización de la administración pública; pero, en la Cámara, tal competencia ha sido ahora atribuida (artículo 75) a la comisión del trabajo. Los efectos vinculantes se manifiestan en la automática remisión a la asamblea —cuando las comisiones competentes de mérito no coincidan en la opinión— de los proyectos de ley asignados en sede deliberante o en sede relatora.<sup>110</sup> La opinión negativa de

<sup>109</sup> Así, el artículo 40 de la Cámara del Senado —para el artículo 75 del Reglamento de la Cámara, la opinión se refiere a los “aspectos de legitimidad constitucional”— con una innovación positivamente apreciable aun por la contribución que hace a la virja cuestión de la definición de la “materia constitucional” ex artículo 72 constitucional, manifiestamente contrastante con la criticable opinión expresada por la Corte constitucional en la sentencia número 9 de 1959, sobre la presunta identidad entre leyes en materia constitucional y leyes constitucionales y de revisión de la constitución (sobre lo cual, véanse pp. 335 y ss.). Si en efecto, el reglamento parlamentario dispone ahora que para los proyectos de ley en tal materia, la expresión de la opinión negativa de la comisión consultiva automáticamente determina la remisión al *plenum*, haciendo saltar una “reserva derivada de asamblea”, ello basta para excluir que para aquel reglamento parlamentario valga la identidad antes mencionada, ya que los proyectos de ley de los que trata evidentemente no podrán ser los mismos del artículo 35 del Reglamento del Senado —los proyectos en materia constitucional”, etcétera— para los cuales es automática la “reserva de ley de asamblea” dispuesta constitucionalmente. Sin embargo, es exagerada la opinión (expresada por Marozza con referencia al viejo Reglamento de la Cámara sobre el vínculo entonces operante sólo para la cobertura financiera a la que se refiere el artículo 81 constitucional) de que “una opinión inesperada de la comisión primaria en sede legislativa, o también de asamblea” pueda tener como consecuencia la impugnación de la ley ante la Corte constitucional: la impugnación, como es obvio, siempre será posible y, en el caso de esta especie, el recurrente no dudará en apoyar la propia pretensión aun sobre este aspecto, pero se debe excluir —en el estado de la jurisprudencia constitucional sobre los *interna corporis* de las cámaras— toda correlación, viéndolo bien, lesiva de la jurisdicción exclusiva del órgano de la justicia constitucional, entre *opinión* de legitimidad constitucional y *juicio* de legitimidad constitucional.

<sup>110</sup> La extensión a los proyectos asignados a comisión en sede relatora del tratamiento jurídico del que se ha dicho en el texto, está contemplada en el artículo 40 del Reglamento del Senado, pero no está prevista por el

las dos grandes comisiones-filtro para la congruencia constitucional y económica determina la activación de una indirecta “reserva de asamblea” que se distingue de la “reserva de asamblea”, constitucionalmente dispuesta por el *ex* artículo 72, del que se tratará en el procedimiento descentralizado.

El mecanismo de la opinión opera, en tal modo, normalmente en el sentido de no bloquear la obra de las comisiones referentes al grado que lo descuiden, pero, con la obligación de hacer partícipe a la asamblea en la relación mientras opera en el sentido de investirla en vía definitiva el *plenum*, cuando la materia haya sido sustraída al procedimiento ordinario y regresada a las comisiones deliberantes o relatoras. Es loable que el derecho parlamentario de las dos cámaras, después de la reforma, también haya introducido en el Senado el parecer obligatorio (y vinculante en los límites antes mencionados) en materia constitucional, y que en la Cámara los efectos parcialmente vinculantes, antes limitados a la materia del empleo público, hayan sido extendidos a toda la esfera de la legitimidad constitucional. Ello no puede en algún modo ser considerado como una disminución arbitraria o alteración tácita de las atribuciones que le corresponden a la Corte constitucional. o bien, desde otro punto de vista, como obstáculo indebido interpuesto al ejercicio del derecho constitucional de iniciativa de leyes: en cuanto a la primera cuestión, es evidente que la opinión positiva de constitucionalidad tenga relevancia meramente interna y no incide mínimamente sobre la evaluación que la Corte podrá hacer sobre la legitimidad constitucional de la ley, como igualmente evidente es que no la influye, para los mismos efectos externos, la opinión negativa emitida por la comisión consultiva, y luego desatendida por la asamblea después de la remisión del texto al aula; en cuanto a la segunda cuestión, las disposiciones reglamentarias, puestas en el ejercicio de la “reserva del reglamento parlamentario”, constitucionalmente estatuida, no privan al proponente de la garantía constitucional a la que se refiere el artículo 72 (“todo proyecto de ley... es... examinado por una comisión y luego por la Cámara misma”) y, más bien, se manifiestan, como primera aplicación de la controvertida disposición a la que se refiere el mismo artículo 72 constitucional (“también puede establecer en cuáles casos y formas el examen y la aprobación de los diseños de ley son deferidos a comisión”), sobre las modalidades distintivas de las materias para las cuales está permitido el procedimiento descentralizado.

---

Reglamento de la Cámara. Aparte los notables relieves de constitucionalidad que ello implica respecto al procedimiento del Senado, para el procedimiento en sede relatora de la Cámara de Diputados, la cocaquimia entre las dos ramas del Parlamento en materia tan delicada es lamentable, no pareciendo de hecho estimular la tendencia de caracterizar la naturaleza concreta de nuestro bicammarismo con normas que se refieren al rito del procedimiento en vez de normas de derecho sustancial.

Cuando en el orden del día de una comisión se encuentren simultáneamente “proyectos de ley idénticos o que versen sobre una materia idéntica”,<sup>111</sup> se acopla el examen: el acoplamiento, que es posible siempre al término de la discusión en sede referente, puede concluirse tanto con la selección de un texto base para la asamblea como con la redacción de un nuevo texto unificado. Oportunamente, cuando en el orden del día de una comisión surja un texto vinculado a aquél ya presentado en la otra Cámara, los dos presidentes de asamblea están obligados a concertar los entendimientos posibles con el fin de evitar la inútil discusión simultánea de los textos y permitir, en cambio, que el proceso formativo de la ley, que comprende los dos distintos y autónomos procedimientos electorales, se desarrolle en tiempos sucesivos, según la lógica bicameral.

Tarea institucional de las comisiones en sede referente, la de efectuar el examen preliminar de los proyectos y de informarlo a la asamblea, deriva, junto a una relativa no ritualidad del procedimiento interno, la no procedibilidad, para los fines de la votación-deliberación, de los instrumentos incidentales que tiene naturaleza prejudicial o suspensiva, lo que podrían, de otra manera bloquear la función instructoria del colegio. Los instrumentos en cuestión son más bien proponibles pero, la comisión, sin proceder a su votación, deberá mencionarlos en su informe al *plenum*. En cambio, es necesaria la presencia del número legal (un tercio de los componentes en el Senado y un cuarto en la Cámara) cuya verificación es remitida de oficio al presidente, mientras que la verificación puede ser pedida por cada comisario. Las decisiones son tomadas por mayoría de los presentes, con exclusión del voto por apelación nominal o a escrutinio secreto, no conformes al rito formal requerido por examen preliminar. La discusión se inicia con la ilustración de los aspectos generales del texto, hecha por el presidente o por un comisario designado por él. En el Senado, la discusión de cada uno de los artículos después de aquella general, tiene lugar únicamente si se presentan enmiendas. En tal caso, tal vez, se constituye, como en la Cámara, un comité restringido, representativo también de las minorías, competente para la redacción definitiva del proyecto por proponer a la asamblea.

El procedimiento instructorio de la sede referente se ha enriquecido desde hace tiempo, incluso antes de la reforma de los reglamentos parlamentarios, con institutos aptos para permitir en alguna medida el “contradictorio” (Predieri) de sujetos

<sup>111</sup>Es necesario destacar a este propósito que el artículo 51 del Reglamento del Senado, que prescribe el acoplamiento de proyecto de ley “que tengan objetos idénticos o estrechamente vinculados”, establece que en concurrencia de un proyecto que “el gobierno informa a la asamblea querer presentar” sobre la materia ya objeto de iniciativa parlamentaria, la comisión puede diferir o suspender –por no más de un mes– la discusión sobre ella. Tal congelamiento del *iter* procedimental, por un término, que en los hechos no asegura nada y que puede ser perentorio, parece privilegiar indebidamente no ya un proyecto de ley gubernativa cuyo fundamento de prioridad, por otra parte, no encuentre huella en nuestro sistema constitucional, sino una mera declaración de intenciones del Ejecutivo que muy bien puede presentarse intentos de arenamiento.

representativos de los destinatarios de la ley en el proceso formativo de la misma. Aparte de la posibilidad de adquirir, por los ministerios y por los entes controlados, noticias y elementos de carácter técnico-administrativo para integrar la información, también en orden a los proyectos de ley, las comisiones pueden disponer, en las materias de su competencia y, en consecuencia, también en presencia de textos legislativos por examinar, “investigaciones cognoscitivas”, para adquirir –previo consentimiento del presidente de asamblea– noticias, informaciones y documentación a través de audiencias (las *hearings* de las comisiones congresionales estadounidenses) a las que se puede invitar exponentes de la administración pública, del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo, de los entes públicos, de organismos privados, y de asociaciones prestigiadas, así como a expertos. De tal actividad de las comisiones, se tratará más ampliamente a propósito de la función política.

El informe, que es el acto ilustrativo del desarrollo y de los resultados del examen preliminar, se concluye con la propuesta a la asamblea de aprobar o de rechazar el proyecto. Si es notoria la discordancia en el seno de la comisión, se tendrá una relación de mayoría y una, o más de minoría.<sup>112</sup> Mientras que no es posible técnicamente que la comisión sea nuevamente investida por el *plenun* de la función referente (pero podrá serlo con título diferente, si se transforma en sede relatora), ella mantiene una especie de ultra actividad durante la fase del examen en asamblea, en el sentido de que su “comité de los nueve” nombrado al término de la discusión en sede referente (y que en el Senado se convierte en una subcomisión) de no más de siete miembros) interviene durante el debate en aula, pronunciándose sobre las enmiendas presentadas en esa sede (al límite, pudiéndose escuchar a la entera comisión sobre ellas) o también presentarlas bajo su iniciativa<sup>113</sup> teniendo

<sup>112</sup>La relación de la mayoría y aquella o aquellas de las minorías son por costumbre, respectivamente imputables como es obvio, a la mayoría gubernativa y a la o a las oposiciones. Sin embargo, puede suceder, en presencia de un gabinete, que, en la especie, en las comisiones no disponga de una efectiva mayoría –como era en el ministerio Andreotti en el primer año de la sexta legislatura–, que la situación política en el seno de una comisión, o también en más comisiones reunidas para el examen conjunto de un texto, sea tal como para hacer que el proyecto ministerial no sea apoyado por el consenso de la mayoría numérica realizada en el acto del voto: en tal caso, la relación de la mayoría es aquella de oposición, mientras que la relación de minoría es aquella de la parte gubernativa. Se entiende que la propuesta de la relación de la mayoría será entonces para rechazar el proyecto por parte de la asamblea.

<sup>113</sup>La praxis parlamentaria de permitir que “enmiendas de comisión” sean presentadas por el presidente de la misma pero sin hacer deliberar al colegio y sin escuchar a la eventual subcomisión (de los siete o de los nueve), parece hoy más discutible que el pasado: en efecto, si ella se basa, como parece, sobre una implícita imputación de los intereses de la mayoría al presidente de comisión –que efectivamente es expresión de la mayoría– no se puede callar que el nuevo derecho parlamentario subraya el rol procedimental neutro y arbitral del órgano presidencial, mientras que para una potestad genuinamente política, como lo es la presentación de enmiendas, nada faculta al presidente de comisión a ejercerla no ya como miembro de la mayoría, sino como portavoz de toda la comisión sin haberla consultado. La praxis criticada llega a ser todavía más censurable cuando, como tal vez ha sucedido cuando esas llamadas enmiendas de comisión sean propuestas a la asamblea poco antes de la votación final: sólo con gran esfuerzo se podrá imaginar al presidente como un sustituto de relator para el que sí está habilitado en materia de enmiendas.

do en cuenta las orientaciones que surjan. La misma comisión asiste a la presidencia de la asamblea para la coordinación final después de la aprobación.

### *La discusión en la asamblea*

LA FASE del examen de asamblea para llegar a la “deliberación del proyecto” (Mortati), en jerga parlamentaria conocida como discusión en aula, ha sido notablemente modificada por los reglamentos del 71, con la introducción de procedimientos aptos para abreviar, y al mismo tiempo para calificar en los aspectos políticos más relevantes, la indiscriminada facultad de intervenciones precedentemente reconocidas a todos los miembros de la asamblea. La antigua disciplina preveía tres momentos cronológica y conceptualmente distintos de la discusión en aula:

- a) La “discusión general”, que debía preceder por norma de reglamento a cualquier otro aspecto del examen en asamblea, en la que cada parlamentario tenía facultad para intervenir –con el respeto del orden del día y de la disciplina de las sesiones– sobre todas las partes del texto legislativo. (El gobierno proponente o diez miembros –aunque en el Senado no existía alguna disciplina particular para la petición, pudiendo la discusión general “estar subdividida por partes o por títulos cuando el Senado así delibere por levantamiento y sentada”– podían pedir a la asamblea, a la que competía la decisión, que el examen tuviese lugar para cada parte o cada título: tales disposiciones, por otra parte, habían caído fuera de la costumbre);
- b) los “órdenes del día” concernientes al contenido de la ley, “que determinen o modifiquen el concepto o sirvan de instrucción a las comisiones”,<sup>114</sup> por votar al término de la discusión general;
- c) la “discusión de los artículos”, a la que le era dado llegar “cuando la Cámara le apruebe”, fase a la que se pasaba por costumbre, cuando no hubiese oposición, sin votación, que implicaba la discusión separada y la relativa votación de cada artículo del proyecto de ley, con posibilidad de intervención para cada uno, con el fin de proponer enmiendas o artículos agregados.

El resultado de los esfuerzos innovadores sobre la reforma del derecho parlamentario positivo ha sido diferente para las dos cámaras. Es cierto que sólo par-

<sup>114</sup>La norma sobre la instrucción a las comisiones, a la que se refiere el artículo 81 del Reglamento de la Cámara, viejo texto, ofrece buenos argumentos para quien ha hablado de las “estratificaciones geológicas” de los reglamentos parlamentarios; el concepto de base de las “instrucciones”, nacido con el sistema de las tres lecturas ha quedado con escasa justificación también en aquél de las oficinas, estaba en manifiesto contraste con el sistema de las comisiones permanentes, a las que la constitución impone hacer confiar el examen antes de cualquier deliberación de la asamblea, y que cualquier manera no reciben instrucción alguna del aula sobre el acto del diferimiento.

cialmente han sido realizados los elogiados propósitos de eliminar la discusión general –repetitiva, bajo el perfil político, de las posiciones que cada grupo ha expresado en sede de comisión a través de los propios representantes, y caracterizante, bajo el perfil procedimental, la concepción atomista del Parlamento uninominalista, en el que cada miembro de la asamblea tiene título para intervenir, en cuanto que es portador de instancias no reconducibles a un partido político. Efectos parcialmente positivos obtiene, sin embargo, al respecto la organización racionalizada e institucionalizada de los trabajos, aun siendo diferentes en cada rama del Parlamento los sistemas adoptados para lograr tales efectos. La “discusión general” y las “discusiones de los artículos”, quedan en las dos asambleas, tal como estaban en el viejo reglamento, como elementos constitutivos del examen en aula; pero, para los fines de la agilización de la primera fase –objetivamente poco justificada, después del debate correspondiente acontecido en la comisión referente y muy escaso valor político, especialmente cuando un proyecto llega a una cámara después de haber sido aprobado en la otra– son introducidos apercebimientos particulares.

En el Senado, la discusión general conserva la antigua disciplina, con facultad de intervención para cada senador, sólo en el caso en el que no se logre el acuerdo unánime de la conferencia de los presidentes sobre el calendario de los trabajos y la consecuente organización del debate. En cambio, cuando tal acuerdo ha sido alcanzado la disciplina de las intervenciones, como se recordará, se hace en función de los tiempos acordados: la programación de los trabajos definida por el calendario implica la predeterminación del inicio y de la discusión del debate, sea que prevea la posible contingencia de los tiempos asignados a cada grupo, ya sea que la contingencia al no ser fijada, la haga directamente el presidente con base en la norma del reglamento, para armonizar los varios tiempos con los términos del calendario.

En la Cámara de Diputados, en donde la denominación de la discusión general ha sido significativamente cambiada en “discusión sobre las líneas generales”, el viejo texto reglamentario de 1971 ha sido modificado varias veces, sustituyendo radicalmente a la filosofía en la que estaba inspirado: aquélla de dejar espacios relevantes para un posible obstruccionismo de las oposiciones (ganador por norma, si es ejercitado por grupos de notable consistencia numérica), entendido como instrumento fundamental para obligar al gobierno y a la mayoría parlamentaria a dar soluciones de compromiso, al menos en orden a las más relevantes decisiones de política legislativa.

Hoy, la discusión sobre las líneas generales de un proyecto de ley se desarrolla con la intervención de los relatores de mayoría y de oposición, de un representante para cada grupo parlamentario y del gobierno. También pueden intervenir los diputados que quieran exponer posiciones contrarias respecto a las del propio grupo. En efecto, la norma, ya presente en el texto original de 1971, tuvo una va-

lidez de naturaleza obstruccionista y una relativa facultad, siendo usada alguna vez no tanto para expresar una verdadera y propia disidencia política, sino para aumentar, con astucia, las posibilidades de intervención y los tiempos de discusión de los diputados para impedir la decisión de la mayoría. Hoy el primer párrafo del artículo 83 del Reglamento de la Cámara prevé que el presidente de la asamblea concede la palabra a los diputados disidentes, pero, al mismo tiempo, “establece las modalidades y los límites de tiempo”, con el fin de obviar a los inconvenientes manifestados en el pasado. Se considera (Tanda) que el presidente de la Asamblea podría llegar al punto de no conceder la palabra al diputado “disidente”. Su derecho de intervención en la discusión, en efecto, está fundado sobre la exigencia de que la decisión final la asuma la Cámara después de haber escuchado todas las opiniones presentes. En cambio, si tal intervención ha concluido no con el enriquecimiento del debate, sino con maniobras dilatorias y desgastantes, ello disminuye el supuesto por el que el derecho le ha sido reconocido y, con eso, el derecho mismo. Obviamente le corresponde al presidente tomar la decisión una vez evaluadas las circunstancias del caso y, en particular, apreciada la situación política general y las características de las intervenciones de disidencia ya expresadas.

La segunda y última modalidad de organización de la discusión sobre un proyecto de ley, es la llamada “ampliada”, que permite la intervención de todos los diputados que lo pidan. Sin embargo, en este último caso, de acuerdo con el artículo 44 del Reglamento de la Cámara, puede pedirse el cierre del debate. La petición de ampliación de la discusión debe ser anticipada por veinte diputados o por uno o más presidentes de grupo, que separada o conjuntamente resulten de igual consistencia numérica; por otra parte su utilización con fines obstruccionistas ha sido paralizada con una reforma reglamentaria reciente (enero de 1990) que ha introducido la contingencia de los tiempos de la discusión con el fin de imponer el respeto de los vencimientos establecido por el calendario.

SE COLOCA entre la discusión general y la discusión de los artículos el momento –procedimentalmente vago y conceptualmente ambiguo, como siempre ha estado en el derecho parlamentario italiano y en el francés– del tratamiento de los “órdenes del día”. Tradicionalmente, cada parlamentario tenía la facultad para presentar órdenes del día a propósito del contenido del proyecto de ley, para modificar o determinar el concepto, ya sea antes o durante la discusión general. Los órdenes del día, manifestaciones de voluntad de la asamblea, por su naturaleza jurídica, por su disciplina procedimental y por sus efectos hacia el gobierno, constituyen en verdad uno de los argumentos más delicados y, al mismo tiempo, más inciertos de nuestro derecho parlamentario, tal como surge del estudio de autores que rara-

mente se han ocupado de ello (Longi y Stramacchi). En otro capítulo, se tratará de su incidencia sobre la función del rumbo político del gobierno y sobre sus potestades de orden administrativo, cuando no existía la “resolución instrumento autónomo de directiva política parlamentaria. Relativos a la función legislativa,<sup>115</sup> los órdenes del día son motivados por norma y se clasifican, por costumbre, en enmendadora (modificación del diseño de ley), rechazadora (que sustancialmente lo rechazan), y de aprobación genérica. En la votación de los órdenes del día, rige el principio de dar la prioridad al texto que más se aleja del proyecto de ley en examen, en el intento razonable de despejar antes el campo de impedimentos sustanciales, o bien, de arrinconar sin más al proyecto, sin entrar luego en una discusión inútil. Responde a este último intento el llamado “orden del día puro y simple” –que es el único orden del día no motivado que tiene una sustancia análoga a la prejudicial y es votado, con preferencia sobre cualquier otro orden del día, antes que se inicie el examen de los artículos– con el que la asamblea delibera precisamente de “pasar al orden del día”, es decir, de no tomar en examen los artículos del proyecto de ley y de proceder, sin más, al tratamiento de la otra materia propuesta para examen de la asamblea, según la agenda de los trabajos. Tal principio constituye tanto un respeto a la realización de los trabajos parlamentarios (sería antieconómico proceder en el *iter* sin verificar antes si la mayoría quiere arrinconar el texto), un medio que puede traducirse en victoria política de la oposición, ya que primero se somete a votación, justamente, el orden del día que más se aleja, por costumbre, de las fuerzas gubernativas.<sup>116</sup> Sin embargo, el gobierno, como se verá a su debido tiempo, tenía facultad para seleccionar el orden del día sobre el cual proponer, si era el caso, la cuestión de la confianza: eso que hacía que en tal contingencia la asamblea fuese obligada a pronunciarse prejudicialmente sobre el texto deseado por el gobierno, que lo usaba para reclamar de la propia mayoría sus responsabilidades. Sin embargo, tal praxis ha sido modificada, al menos en la Cámara, por la nueva disciplina de la cuestión de confianza, *ex* artículo 116 del Reglamento de la Cámara (*infra*, pp. 442 y ss.), lo que permite al gobierno recurrir al instrumento fiduciario “sobre el mantenimiento” de un orden del día, aun de un orden del día para no pasar a debatir los artículos, pero, no directamente

<sup>115</sup>La presentación de los órdenes del día está permitida, además del procedimiento legislativo, también frente a una moción. Sin embargo, en tal caso, la votación de la moción tiene la precedencia sobre la de los órdenes del día que la contienen. Se debe destacar, luego, que el orden del día, además de tener una eficacia externa (es decir, frente al gobierno) puede asumir, también, una interna, en el ámbito del procedimiento legislativo referente. El artículo 36, segundo párrafo, del Reglamento del Senado y, el artículo 96, tercer párrafo, del Reglamento de la Cámara, en efecto, establecen que la asamblea puede aprobar frente a la comisión en sede relatora, órdenes del día que expresen criterios y principios directivos para la formulación del texto de los artículos.

<sup>116</sup>Sin embargo, debe decirse que la prioridad del “orden del día puro y simple” –no estatuida por acaso en el reglamento surgido de la reforma moderadamente antiobstruccionista de 1900 –permite también una justa y razonable utilización contra el obstruccionismo, permitiendo inmediatamente a una mayoría compacta, rechazar *in limine* el más vigoroso ataque del adversario.

sobre su rechazo. Sin embargo, mientras que para obtener que no pase un artículo, una enmienda, o un orden del día de instrucción al gobierno, se podrá depositar la confianza sobre la aceptación de una enmienda, que los suprima, aunque no parece que eso sea posible sobre un orden del día para no pasar a los artículos, que de por sí no es susceptible de ser enmendado.

La opinión del relator y la del gobierno sobre los órdenes del día, propuestos y desarrollados, de no pasar a los artículos, se expresa en sus intervenciones al término de la discusión general, que es la fase, en la que, por norma, los órdenes del día eran tratados tradicionalmente; sobre la votación, que como se ha visto, ésta se realiza inmediatamente después, y los presentadores, por otra parte, pueden no asistir, dando en la práctica lugar al retiro del orden del día. Se recuerda la no proponibilidad de textos extraños al objeto de la discusión o expresados en términos inconvenientes, así como la inadmisibilidad de aquéllos contrarios a deliberaciones ya adoptadas durante la discusión por la asamblea sobre el argumento. La más importante improponibilidad que puede hacer valer el presidente debería ser aquella de los órdenes del día que impliquen indebidamente la confianza o la desconfianza, que en el pasado en cambio eran admitidos.

Es importante la diferencia existente ahora, en materia de órdenes del día, después de la reforma de los reglamentos, entre Cámara y Senado. Pero, conviene mencionar antes para una mejor comprensión del instituto, su accidentada historia parlamentaria. Haciendo a un lado aquí la génesis del derecho parlamentario francés —el anglosajón lo ignora tanto en la Cámara de los Comunes como en el Congreso estadounidense, empleándose en su lugar instrumentos de naturaleza diferente y sólo aproximadamente semejante, con las enriquecedoras *motions* y *resolutions*—, en donde hizo su aparición en las asambleas orleanistas, antes como tímida manifestación de un deseo, y por lo tanto, con el *ordre du jour motivé*, como inicio de la directiva política parlamentaria, es conveniente recordar, para la historia parlamentaria italiana, su empleo en la Cámara subalpina desde los comienzos de la edad estatutaria, como instrumento “neutro” y sin embargo anfibológico, de indefinida e ilimitada validez tanto para efectos internos como externos en la asamblea, hasta emerger en el posresurgimiento, con naturaleza de documento de confianza. El orden del día deriva de la antigua “moción en argumento” —instrumento que posiblemente es todavía más vago, que se oye bien, pero es una traducción incorrecta del derecho parlamentario inglés, con el que se daba reapertura sin límites de la discusión, en réplica a los relatores y al gobierno— que las importantes reformas Bongui eliminaron, con los textos coordinados en 1888 y 1891, intentando con fortuna incierta separar del conjunto de los fines para los que eran utilizadas las mociones autónomas, financieras para el control, de los órdenes del día concernientes al contenido de la ley y reservados únicamente al pro-

cedimiento legislativo. Como se verá, casi un siglo después la Cámara de Diputados lo ha intentado elogiablemente afianzar, modernizando con nuevos criterios esta distinción, pero dando lugar a difíciles problemas de interpretación, por lo que todavía parece validísima y actual la advertencia del viejo Galeotti: “será necesario cuidarse bien de dar el pasaporte de órdenes del día a verdaderas y propias mociones”.

En el tema de los órdenes del día en el derecho parlamentario vigente, en el Senado el reglamento conserva sustancialmente la antigua disciplina, colocando en diferentes momentos los tres tiempos conceptual y cronológicamente distintos, que se refieren al instituto, pero, comprendidos en la fase de la discusión general. Es decir, la presentación (antes del inicio o también durante la discusión general, siendo razonable esperar que los órdenes del día pueden brotar de los orientamientos surgidos durante el curso de ella), la discusión como la denomina el reglamento, pero que es más exacto definirla como desarrollo y tratamiento, en cuanto no se tiene sobre el orden del día una verdadera discusión, sino un debate limitado a los proponentes, al relator de la comisión y al gobierno (durante la discusión general o al final de ésta, después de las intervenciones de rito del relator y del gobierno); en fin, la votación por hacerse inmediatamente antes de la discusión y votación de los artículos). En la Cámara de Diputados, por el contrario, el reglamento ha eliminado los órdenes del día de la discusión general, en donde eran motivo de exasperadas peroratas capaces de ocupar más tiempo que la discusión general propiamente dicha, con la drástica solución de su transferencia en bloque (con la excepción, se entiende, para el orden del día de no pasar a los artículos) a la fase de la discusión de los artículos, con votación inmediatamente precedente a la conclusión de ese subprocedimiento. En efecto, el artículo 88 del Reglamento de la Cámara, dispone en el texto resultante de una efectuada en 1986: “En el curso de la discusión de los artículos, cada diputado puede presentar no más de un orden del día que contenga una instrucción al gobierno, en relación a la ley<sup>117</sup> en examen. Los órdenes del día pueden ser ilustrados por no más de cinco minutos cada uno, y se someten a votación, después de la aprobación del último artículo, pero antes de la votación final.”

<sup>117</sup>El comentario (oficial) que de tal norma (en la redacción original de 1971) da *El nuevo reglamento de la cámara de los diputados ilustrado con los trabajos preparatorios*, editado bajo el cuidado de ese secretariado, observa que “impropiamente en el texto del artículo –primer párrafo– se habla de ley en lugar de proyecto de ley” (p. 780). Tal impropiedad, sin embargo, queda completamente por demostrar. En efecto, es verdad que la norma correspondiente del precedente reglamento, artículo 81 del Reglamento de la Cámara, viejo texto, preveía que “pueden ser presentados órdenes del día que conciernen al contenido de la ley, que determinen y modifique el concepto y que sirvan de instrucciones a las comisiones”, así que, razonablemente, la ley debería ser entendida entonces, seguramente, al menos relativamente a las instrucciones para las comisiones (aparte la muy conocida incongruencia, desde hace tiempo destacada generalmente, de ese residuo del sistema de las tres lecturas, en el contexto del procedimiento de formación de ley, al que la constitución prioritariamente asigna el examen obligatorio por parte de las comisiones, que, por lo tanto, están obviamente imposibilitadas tanto en el plano jurídico como en el empírico-temporal, para recibir de quien sea, alguna instrucción). No lo es menos, el gran cambio no simplemente de procedimiento sino, también, político constitucional, caracterizado por la sustitución

La diversidad para el instituto en examen, en las dos ramas del Parlamento, en el tratamiento jurídico, procedimental y sustancial es respetable. Aunque el mismo Reglamento del Senado prevé para el presidente la facultad de disponer que el orden del día “concerniente a disposiciones específicas contenidas en un artículo del diseño de ley sea votado antes de la votación del artículo mismo” (y, entonces, desincorporadas de la discusión general y transferidas a la de los artículos) y es válida siempre, en el Senado, la posibilidad de transformar una enmienda, previo retiro, en el orden del día referido a un artículo específico, queda que la reforma reglamentaria influye en esta delicada materia aumentando, más que colmar, las distancias de derecho parlamentario procedimental y sustancial entre las dos cámaras.

Bajo el perfil procedimental, no sería posible negar a la nueva disciplina de la Cámara de Diputados mayor racionalidad que la del Senado de la República. En un ordenado proceso formativo de la ley, en el *drafting* ya han participado, informal pero eficazmente, varias organizaciones de la sociedad civil en su multiforme

---

en el orden del día como (inaplicable) directiva para las comisiones con el orden del día como “instrucción al gobierno”, es decir, como directiva parlamentaria dirigida al Ejecutivo, tiene un significado lógico y constitucional únicamente si el objeto es la ley, no el proyecto de ley. ¿Cuál podría ser, igualmente, el significado de instrucción al gobierno en orden a un proyecto de ley, cuando los órdenes del día-instrucciones “deben referirse a los artículos ya aprobados o a la ley en su conjunto y son puestos a votación después de la aprobación del último artículo, pero antes de la votación final” (artículo 88 de Reglamento de la Cámara)? Evidentemente la *ratio* de la norma no puede ser en el sentido de un instrumento idóneo para inducir al gobierno a enmendar ésta o aquella disposición proyectada, ya que es neta la referencia “a los artículos ya aprobados” o bien “a la ley en su conjunto”: la *ratio* se debe entender, rectamente, en el sentido de que se trata de directivas al gobierno no ya para la formación, sino “para la explicación de ley o de cada una de sus disposiciones”, como se expresa claramente, en una especie de interpretación auténtica, la misma nota de los relatores en el texto original del proyecto de reglamento (p. 779, *op. cit.*). Eso está perfectamente de acuerdo, por otra parte, aun queriendo considerar únicamente los argumentos del texto, con la disposición contenida en el tercer párrafo del artículo 143 del Reglamento de la Cámara, que estatuye que las comisiones “también pueden pedir a los representantes del gobierno, informar, aun por escrito, *en mérito a la ejecución de leyes y a la aplicación dada* a mociones, a resoluciones y *órdenes del día aprobados por la cámara* o aceptados por el gobierno”, así como con la facultad de poner la confianza sobre aceptación de un orden del día, aunque fuere para obstruir el paso de otro.

La correcta distinción entre “ejecución” de leyes y “aplicación” de directivas (cuando se permita el reenvío a *La directiva parlamentaria* de la asamblea) aferra, egregiamente, el diferente fundamento de preceptividad para las deliberaciones parlamentarias legislativas y las deliberaciones parlamentarias no legislativas apoyadas sobre la relación de confianza, pero para la finalidad del planteamiento del Parlamento hecho así, también ellas diversifican el control-inspección sobre la ejecución que la administración pública da a las leyes, por el control-dirección del Parlamento sobre el respeto tenido por el gobierno sobre la moderación en los órdenes del día motivados, relativos a la interpretación aplicativa de la ley (otros órdenes del día, no conoce hoy, como se sabe, el derecho parlamentario positivo). Este nuevo dato normativo de un reglamento parlamentario, hasta ahora escapado a la doctrina, no menos que a las fuerzas políticas operantes en la Cámara, va mucho más allá del examen de inspección de control sobre la administración pública (en donde la ley es el parámetro de la verificación) aún ampliado en una versión italiana del *legislative oversight* y tiene toda la intención de proponerse —si no se quiere abandonar a las muy fáciles y desviadoras evocaciones del régimen asambleísta y tanto como para quedar, en cambio, en los ejemplos estadounidenses— como una confusa y peligrosa versión de la ya, en origen, confusa y peligrosa *come into agreement legislation* con el que fue indulgente, recientemente el Congreso de Estados Unidos. A nadie escapa el grueso problema —que no importa al presente tratado— que una tal novedad produzca en el tema de interpretación y aplicación de la ley, por parte de la magistratura.

representación pluralista, los órdenes del día tienen ya un sentido sólo si se refieren puntualmente a disposiciones precisas, es decir, a artículos por aclarar o interpretar después de que las directrices de todo el texto hayan sido debatidas en la discusión general, sucesiva, como todos saben, al examen preliminar, pero analítico de comisión: en extremo no parece exagerado que los órdenes del día, desarrollados y votados en la discusión general, contrasten con la lógica constitucional que preside al procedimiento legislativo, con posibilidad de hacer vano *ab novo* el trabajo desarrollado en sede referente. Tal visión de las cosas, recogida por el Reglamento de la Cámara, no permanece ignorada durante la elaboración del Reglamento del Senado y queda huella en el informe del multicitado proyecto. Sin embargo, ella ha sido desatendida, u omitida, observando que la propuesta de colocar la votación de los órdenes del día al término de aquélla sobre los artículos, aun “motivada por la lógica exigencia de conformar los órdenes del día al texto normativo aprobado”, hubiera postulado que en la misma sede, como en la Cámara, se localizaran, también, la presentación y el desarrollo: “pero haciéndolo así, se hubiere irremediamente prejuzgado la programación de los tiempos del debate” (p. 36 del informe). Con eso, una exigencia “empresarial” prevalece sobre una exigencia de racionalidad funcional, callando que la primera también pudiera encontrar satisfacción sin sacrificar a la segunda, mediante el premio, a cada grupo parlamentario, en sede de conferencia de los presidentes, de un tiempo *standard* para los órdenes del día en el marco de la organización de la discusión de los artículos. Así que, hoy, todavía puede encontrar justificación la queja de uno de los más grandes tratadistas italianos de procedimiento parlamentario, según el cual “no deben maravillar las incertidumbres que se manifiestan alrededor de las normas relativas a los órdenes del día, cuando se considere que las disposiciones del reglamento no se adaptan para nada a este instrumento procedimental” (Galeotti, 1902).

Bajo el perfil sustancial, mientras que el Reglamento del Senado se abstiene de definir al instrumento en cuestión (limitándose a declarar que “en el examen de un proyecto de ley pueden ser presentados órdenes del día concernientes al contenido del proyecto de ley mismo”) (artículo 95 del Reglamento del Senado) diversamente del correcto criterio definitorio usado para la interrogación, la interpelación, la moción y la resolución, en cambio, el Reglamento de la Cámara define y tipifica al instituto. Pero dándole naturaleza y efectos jurídicos nuevos, tal vez de no agradable encuadramiento, en sus últimas implicaciones, en nuestro sistema constitucional, según la lógica de un régimen parlamentario (como se refiere en el número 23 de la p. 305) y tales como reabrir el gran debate doctrinal iniciado en 1897 por Cammeo, precisamente al margen de un orden del día y a las consecuencias jurisdiccionales.

La ilustración de la fase general de la discusión de los proyectos de ley va completada con la de su aspecto particular, nuevo en parte. Ya que, como es conocido, el artículo 99 constitucional define al Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo como “órgano de consulta de la cámara”, al igual que del gobierno, agrega que, iniciativa legislativa aparte, ése “puede contribuir a la elaboración de la legislación económica y social”, el Reglamento del Senado prevé ahora que, en aquella materia legislativa, antes del cierre de la discusión general cada senador pueda proponer la petición –de poner los votos después de una intervención de cada grupo parlamentario, como para la suspensiva– de tener la opinión del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo; su opinión se adjuntará al proyecto de ley. La misma disciplina, aun colocada en capítulo diferente, vale para las relaciones de la Cámara de Diputados con el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo, tanto para las comisiones como para la asamblea. A este propósito, puede ser lícito observar –independientemente de la muy escasa incidencia que en la efectividad del nuestro, así como en otros ordenamientos constitucionales, tienen los consejos de la economía y del trabajo– que el parecer eventual del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo puede ser, sin lugar a dudas, útil durante el curso del examen en comisión referente, por la misma naturaleza que le es propia, pero que ello parece procesal y conceptualmente poco pertinente para el trabajo de asamblea, en donde el proyecto de ley debería alcanzar, ya completado con toda la documentación técnica sectorial, para ser enfrentado bajo el aspecto político general y en cuanto al lado técnico para la materia económico-social, en su congruencia en orden a la programación nacional. Del resto, la misma terminología usada por el constituyente para prever la contribución del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo “en la elaboración de la legislación económica y social”, parecería referirse más bien al momento instructorio de la comisión que aquél variadamente deliberativo de la asamblea.

*La discusión de los artículos (y de las enmiendas),  
la coordinación y la votación final*

EN LA DISCIPLINA de la fase dedicada al examen de los artículos, los reglamentos vigentes realizan una notable economía racionalizada y una apreciable agilidad en de los trabajos. El fin de esta fase, conocida como “examen particular”, consiste en la posible integración de artículos agregados y de enmiendas. De estas últimas falta una definición reglamentaria; sin embargo, ésas siempre han sido entendidas y practicadas como instrumentos de contenido normativo que tienen como fin agregar, modificar o suprimir, en un proyecto de ley, palabras, frases o enteras disposiciones, o bien, el de modificar el ordenamiento y la distribución de

los artículos (Mohroff). Debe distinguirse el “derecho de proposición” de la enmienda, que al igual que la iniciativa legislativa es de expectativa de cada miembro de la asamblea “y del gobierno por el ‘derecho-popular’” en sentido propio, es decir, en el sentido de la deliberación del texto enmendador, que es conferido en exclusiva a la potestad (legislativa) de la asamblea como cuerpo.

En el Senado, el presupuesto lógico y de experiencia que tiene la discusión sobre los artículos, como tal, es significado y razón de ser si y en cuanto son propuestas las enmiendas (por cada uno de los senadores, por la comisión o por el gobierno), con ellos se ha llegado a consagrar el principio de la unicidad de la discusión de los artículos y de las relativas enmiendas, estableciendo expresamente que el debate sobre cada artículo pueda tener lugar sólo cuando se le hayan propuesto enmiendas. De lo que deriva que en esta fase —que llega a ser en concreto la discusión de las enmiendas— el presidente concede la facultad de hablar sobre el artículo mientras subsistan una o más enmiendas correlativas a ello. No es la máxima más permitida, salvo diferentes apreciaciones del presidente, sino a la comisión y al gobierno la presentación de enmiendas durante el curso de la sesión (el término vence una hora antes de su apertura) durante la cual se deja a salvo únicamente la propuesta de subenmiendas o enmiendas a enmiendas. Por otra parte, serían considerados inadmisibles, a juicio del presidente, aquellos textos “carentes de contenido modificativo real” que parecerían consecuentes no a finalidades realmente enmendadoras sino desgastadoras, es decir, meramente obstruccionistas, mientras que aquéllos dirigidos a introducir correcciones de forma son reenviables a la sede de la coordinación. Por lo demás, las enmiendas que impliquen aumentos en los gastos o disminución de entradas, requieren obligatoriamente el parecer sobre las consecuencias financieras de la comisión de balance y programación (que también puede ser expresado verbalmente, durante el curso de la sesión, por el presidente de la comisión o de algún delegado suyo), que inmediatamente es transmitido; es facultad de la comisión competente en el mérito, y del gobierno, exigir que sea reenviada a la sesión siguiente la discusión de las enmiendas presentadas en el curso de una sesión, mientras que el presidente del Senado también puede disponer la relegación y el reenvío a la comisión competente de algunos artículos y enmiendas, fijando la fecha para que vuelvan a ser considerados en asamblea.<sup>118</sup>

<sup>118</sup>La disposición, en el informe al proyecto de reglamento se refiere a “cuando la discusión se haga confusa o muy apresurada”; es una consecuencia del acuerdo forzado de la comisión-aula y, en general, del reforzamiento del rol instructor del colegio menor, todas las veces que se manifieste la necesidad. Muy oportuna como instrumento de un procedimiento, ella puede revestir, también, una función y un significado desde el punto de vista político, pudiendo recurrir —así sucedió, por ejemplo, en mayo de 1973, durante el caótico acontecimiento de la aprobación del estado jurídico de los normalistas— como una estrategia válida cuando sea manifiesta la derrota del gobierno sobre un propio proyecto de ley, cuando se prefiera soslayar de tal modo el retiro sustancial para una nueva elaboración acordada con la oposición.

Ahora está permitida por el reglamento, aun en esta fase del procedimiento, la petición de cierre anticipado, al considerarse racionalmente que si el instituto siempre ha sido aceptado en sede de discusión general, en donde el debate necesita de por sí una cierta amplitud, con mayor razón ése se legitima si está referido a la discusión, limitada por su naturaleza, sobre un artículo en singular (y relativas enmiendas). Cuando son “susceptibles de ser diferenciados de los otros por su autónoma relevancia normativa”,<sup>119</sup> uno o más artículos, o disposiciones contenidas en ellos, cada senador puede pedir que ellos sean sometidos al “ajuste”.

Cerrada la discusión sobre cada artículo (*rectius*, sobre las enmiendas de cada artículo) se procede a la votación: antes de las enmiendas —comenzando por los textos de naturaleza supresora, para pasar a aquellos modificadores y, al final a los agregadores—, después, al artículo a las que se refieren, excepto cuando haya sido presentada una sola enmienda supresora de un artículo entero en cuyo caso se somete a votación el mantenimiento del texto original. Las enmiendas a una enmienda se votan antes de la misma, pero es facultad del presidente modificar el orden de las votaciones cuando lo considere oportuno a los fines de la claridad de la votación misma.

En la Cámara de Diputados, la fase relativa a la discusión de los artículos de un proyecto de ley, disciplinada por el artículo 85 del Reglamento, ha sido profundamente modificada. Con la base en el texto de 1971, este procedimiento se distinguía en dos subfases, consistentes, respectivamente, en la discusión del artículo y en la ilustración y discusión de las enmiendas, subenmiendas y artículos agregados. Sin embargo, en la praxis, la distinción entre la discusión sobre líneas generales, sobre el artículo y sobre las enmiendas nunca ha quedado en claro. Por otra parte, el tercer párrafo del artículo 85, al crear la prohibición para intervenir más de una vez en una misma discusión, excepto para reclamos al reglamento, cuestiones incidentales, etcétera (artículo 43 del Reglamento de la Cámara), establecía que cada diputado podía tomar la palabra “una sola vez, sobre las enmiendas, salvo que en el curso de la discusión se hayan presentado enmiendas a sus enmiendas”. Pero, por una praxis cuyos orígenes se vinculan a un tiempo muy anterior a la entrada en vigencia del Reglamento de 1971, ha sido permitido a los diputados

<sup>119</sup>El ajuste, demasiado conocido en la praxis parlamentaria italiana como remedio soberano para implantar mínimos contenidos normativos, llamados púdicamente urgentes, en prenda de cosmogónica normación de reforma, definidas, por otra parte, como generalmente urgentísimas pero por costumbres traspasadas entre las legislaturas como lejanos y luminosos cometas, es el instituto *ad hoc* cuando se ha llegado al punto de poder reenviar todavía todo, excepto la satisfacción de los intereses materiales de los que se hacen partidores efectivos, dentro y fuera de las asambleas, los sindicatos; estudios de análisis sociológico del trabajo parlamentario serían muy ventajosas para verificar si, en tal actividad, de *lobbying*, prevalecen cualitativa y cuantitativamente los sindicatos de los trabajadores o aquéllos —los institucionales y, aún más, los ocultos— de los empresarios. El ajuste, en cualquier significado, queda de cualquier modo como el instrumento procesal mejor votado para ilustrar como fondo común, el fresco multiforme de mal gobierno legislativo.

intervenir para ilustrar las enmiendas, tantas veces cuantas sean las enmiendas de cada uno de los presentes. En fin, mientras que en la fase de la discusión sobre líneas generales podía intervenir un solo diputado por grupo parlamentario (excepto que fuese pedida la ampliación de la discusión), cada diputado podía intervenir por un tiempo no superior de veinte minutos (hasta sin límite alguno, si por un presidente de grupo hubiese sido pedida la derogación por los propios inscritos, según los significados del sexto párrafo del artículo 39, ahora abrogado) en cada una de las dos fases constituyentes de la discusión del artículo, y hasta más veces cuando hubiese presentado más enmiendas.

Los devastadores efectos obstruccionistas derivados de este complejo de normas son evidentes, y en el momento que, de potenciales —es decir, dirigidos a disuadir sin previo acuerdo con la mayor fuerza de la oposición— llegaron a ser reales por la utilización que hicieron las fuerzas políticas de la marginal consistencia parlamentaria; pero todavía al grado de bloquear por largos periodos la actividad normal del Parlamento, la disciplina parlamentaria no podía ser modificada. Eso sucede con dos sucesivas intervenciones reformadoras efectuadas en 1981 y en 1986.

El artículo 85 del Reglamento de la Cámara, en el texto vigente, recalca en el primer párrafo la solución ya hecha y experimentada positivamente en el Senado, agrupando en una sola discusión las dos fases distintas de la discusión del artículo y de aquélla del conjunto de las enmiendas propuestas a ello. Cada diputado, aunque proponente de más enmiendas, puede por lo tanto, tomar la palabra una sola vez por un tiempo de no más de veinte minutos, interviniendo simultáneamente en la discusión del artículo, sobre las enmiendas propias y sobre las de otros sobre enmiendas y sobre artículos agregados. Sólo en dos ocasiones es posible superar el límite de tiempo antes indicado: cuando están en discusión proyectos de ley constitucional, de la delegación legislativa, en materia electoral y de autorización a la ratificación de los tratados internacionales, el término de veinte minutos se duplica; en cambio, es facultad del presidente de la Cámara aumentarlo hasta el doble ante uno o más artículos que compongan el proyecto de ley, cuando les reconozca relevancia particular. Ya que en la discusión sobre cada uno de los artículos pueden intervenir todos los diputados que lo pidan, la asamblea puede deliberar el cierre. Sin embargo, en tal caso, el cuarto párrafo del artículo 85 establece que pueden tomar la palabra, por no más de diez minutos cada uno, el primer firmante y otro proponente de enmiendas aún no ilustradas, siempre que no hayan intervenido en la discusión. Éstas intervenido se justifican con la exigencia que los textos señalan para someterlo a votación de la asamblea y que de cualquier manera deben ser ilustrados, para que la decisión sea tomada sólo después de que los diputados hayan tenido un conocimiento suficiente del problema.

Por otra parte, ha cambiado el término para la presentación de las enmiendas. Para asegurar una mejor organización del debate, ligada sobre todo a la programación de los trabajos y al respeto de los tiempos indicada en ella, todas las enmiendas deben ser presentadas al menos el día precedente a la sesión en la cual se inicie la discusión del artículo a que se refieren. Únicamente se concede a la comisión y al gobierno presentar enmiendas, subenmiendas y artículos agregados hasta que se inicie la votación del artículo a que se refieren. Al comité de los nueve —que, como se recordará, instituido en el seno de la comisión competente, presta asistencia con presencia institucionalizada durante el examen en asamblea, en todas sus fases— se confía la tarea de examinar las enmiendas presentadas directamente en aula (mientras que, por norma, deberían ser presentadas y desarrolladas durante el examen referente en comisión), siempre dejando a salvo, para el presidente, la posibilidad de convocarla en su *plenum*.<sup>120</sup>

Contra evidentes efectos obstruccionistas, se insertó luego en el artículo 85 del Reglamento de la Cámara un párrafo octavo, que establece que en el caso en el que se haya presentado en un mismo texto una pluralidad de enmiendas diferentes entre ellas, exclusivamente por variaciones graduales de cifras o datos o expresiones igualmente graduadas (cuando, por ejemplo, en relación con el monto de un gasto, se presente técnicamente una serie infinita de enmiendas con importas ligeramente diferentes entre unos y otros), el presidente de la asamblea debe someter a votación, ante todo, la enmienda que más se aleja del texto original, y luego un determinado número de enmiendas intermedias, declarando comprendidas las restantes. En cambio, es facultad del presidente modificar el orden de las votaciones (artículo 87 del Reglamento de la Cámara) cuando ello sea requerido por razones de economía (es decir, en la práctica, para fines antiobstruccionistas) o de claridad en las votaciones.

Sobre cada artículo, enmienda, subenmienda o artículo agregado, el Reglamento de la Cámara permite, en fin, una declaración de voto por no más de cinco minutos a cada diputado de cada grupo parlamentario, además de los diputados que

<sup>120</sup> Para evaluar plenamente la oportunidad de la norma que impone una evaluación instructoria de la enmienda presentada en cualquier momento, se considera que el instituto en examen —a diferencia de los órdenes del día, que no tienen naturaleza y efectos normativos, sino, que únicamente usufructúan la particular preceptiva que se les confiere por la colocación en el marco de la relación fiduciaria gobierno —Parlamento— tienen por propia esencia naturaleza y efectos normativos-legislativos, tratándose de un “fragmento” de norma legislativa que modifica la proyectada disposición normativa contenida en el artículo. Exactamente, el informe al proyecto de Reglamento de la Cámara, insiste en individualar el examen previo de la comisión como “jurídicamente obligatorio según el espíritu del artículo 72, primer párrafo de la Constitución, tratándose de expresiones, aun accesorias o integrativas, de la iniciativa legislativa”. El nuevo derecho parlamentario positivo y la interpretación dada por los relatores de la junta desatienden, entonces, la opinión doctrinal (S. Galeotti, Spagna, Muso) que en contraste con la prevaleciente doctrina (Mortati, Balladore-Pallieri) niega si se deba revisar la enmienda, como forma particular de ejercicio del derecho-poder de iniciativa legislativa; su titularidad, sin embargo, queda conferida sólo al gobierno y a los miembros del Parlamento, no siendo otros sujetos titulares de la iniciativa, participi- pes de la función legislativa procedimentalmente entendida.

expresen posiciones disidentes frente al grupo al que pertenecen (en este caso, con las modalidades y los límites de los tiempos establecidos por el presidente). Esta norma representa una derogación explícita, creada con fines antiobstruccionistas, según lo previsto en el primer párrafo del artículo 50 del Reglamento de la Cámara, el que, excepto en el caso en que la discusión esté limitada por expresa disposición del reglamento, establece, en cambio, en vía general, que inmediatamente antes de una votación tienen el derecho para hablar para y declaraciones de voto, por no más de diez minutos cada uno de los diputados que lo pidan.

En fin, se debe destacar que la revisión de las normas reglamentarias sobre la duración de las intervenciones y sobre la discusión de los proyectos de ley se vincula estrechamente con el nuevo procedimiento sobre la programación de los trabajos, que ahora asume un carácter vinculatorio, ya sea porque progresivamente han sido disciplinados rígidamente todos aquellos espacios al interior de los cuales podían antes generarse el obstruccionismo de las minorías; ya sea, por otra parte, porque los párrafos 6 y 7 del nuevo artículo 24 del Reglamento de la Cámara, armonizan los tiempos de las intervenciones con los términos del calendario (contingencia).

De la ilustración del tratamiento jurídico dado a las enmiendas en las dos cámaras, emerge, para ambas, la delicada cuestión relativa a la proponibilidad, pero, sobre todo, a la procedibilidad de enmiendas contrastantes con las normas constitucionales. Si la nueva disciplina reglamentaria —en cuanto a sujeción sustancial a los varios tipos y modos de examen, previstos en la constitución para el procedimiento legislativo— ha llegado correctamente a equiparar el régimen de las proyectadas disposiciones de enmienda con el régimen de las proyectadas disposiciones articuladas, se puede convenir que, en línea general, bajo perfil de la constitucionalidad, vale expresar para la proponibilidad y procedibilidad de las enmiendas el mismo criterio fundamental que para la proponibilidad y procedibilidad de toda la proyecta de protesta legislación *in itinere*. Es decir, vale el criterio que, ya sea para los vicios formales *o in procedendo*, ya sea para los vicios sustanciales o intrínsecos, el sistema de jurisdicción centralizada de constitucionalidad vigente en nuestro ordenamiento excluye la posibilidad de un órgano diverso, en este caso un órgano parlamentario, legitimado en vía definitiva para la función de revisión de la legitimidad constitucional (en sentido atécnico) de las leyes, aparte los casos de macroscópica violación, para los cuales, como se sabe, el deber de promulgación del jefe del Estado se ha interpretado en relación con el delito de atentado contra la Constitución, que a él se refiere.

Sin embargo, aparte de eso ello no libera a nadie de la obligación jurídica de fidelidad a la constitución y que la falta de una presunción absoluta de legitimidad de las leyes no puede ser indentificada o traducida en una ... debida presunción de ilegitimidad es claro que la obligación primaria de los reglamentos parlamentarios

—precisamente en cuanto fuentes normativas de nivel diferente, pero, no inferior, a la ley formal, y sin embargo, en el estado actual de la jurisprudencia constitucional, sustraídos al examen de legitimidad de la Corte— se avalen en la autonomía que les confiere la constitución, ante todo, para tener listos institutos, relaciones y procedimientos aptos para garantizar, en lo posible, un ejercicio constitucionalmente legítimo de la potestad legislativa de las cámaras. En la lógica del sistema, que se repite, excluye una jurisdicción difusa de constitucionalidad y deja a salvo el uso discrecional del poder político del Parlamento; ello puede implicar, únicamente, preparar a órganos diputados *incidenter tantum* para la emisión de opiniones de legitimidad constitucional: para la normatividad que tiene valor de Ley de expectativa para el Ejecutivo, ello acontece por obra de la abogacía del Estado y del consejo de Estado en sede consultiva; para aquélla de expectativa del Legislativo, podrá darse, únicamente, por obra de órganos internos de las cámaras, como sucede, precisamente, mediante la función consultiva de las comisiones permanentes para los asuntos constitucionales.

Los casos más frecuentes en la práctica parlamentaria son, sin embargo, aquéllos relativos al desconocimiento o a la sustancial inobservancia de los dispuestos por el artículo 81 constitucional, que, después de haber tratado sobre la aprobación de ley del balance, estatuye, taxativamente, que “toda otra ley que contenga nuevos o mayores gastos debe indicar los medios para enfrentarlos”. Tal indicación, en nuestro criterio, asume naturaleza de requisito. Lo que podría producir consecuencias notables. Ya se ha visto el mecanismo, con el cual, para ambos reglamentos, es obligatoria la carga del examen, por parte de la comisión de balance y programación para las enmiendas, que haga indicaciones sobre cobertura financiera, presentadas en cualquier momento. Con ello, la necesidad de la opinión obligatoria queda satisfecha. Sin embargo, la comisión al no encontrar la cobertura indicada en manera congruente, reenviará la discusión a la sesión sucesiva. *¿Quid juris* si la indicación no se aporta después en modo congruente? El presidente, además de hacer valer el impedimento contra la “reproposición” de enmiendas ya rechazadas, que se quieran hacer pasar con el ropaje de órdenes del día, tiene facultad para negar la aceptación y el desarrollo de enmiendas o artículos agregados sólo si están formulados con frases inconvenientes o si se refieren a argumentos extraños al objeto de la discusión; se acostumbra decir por eso, que queda excluido, y que entre sus poderes está el declarar la improponibilidad, o mejor, la improcedibilidad de enmiendas o artículos agregados que llegan al umbral de la discusión con apertura inadecuada. Queda todavía el problema de cómo garantizar la observancia del precepto constitucional y, sobre todo, a quien concretamente se le daba encargar, ya que el principio de la responsabilidad gubernativa que se pueda encontrar para la cobertura —principio incuestionable cuando se refiere a la iniciativa

ministerial de las leyes (y también de las enmiendas y de los artículos agregados), siendo incongruente que el proponente descargue su tarea en el Parlamento— no puede valer como sucede, en cambio, por constante aunque lamentable praxis, aun para las propuestas o las enmiendas y artículos agregados de iniciativa parlamentaria, pues, si no, cada uno de los parlamentarios (de la oposición, pero, con frecuencia, también de la mayoría) patrocinadores de intereses sectoriales tendrían un instrumento muy cómodo para desquiciar el balance del Estado. La norma constitucional, por la que cualquier otra ley que implique nuevos o mayores gastos debe indicar los medios para hacerles frente —ha sido justamente observado (por Falzone)— tiene por destinatario al Parlamento y no al gobierno, que puede colaborar para encontrar la cobertura, pero, no está obligado: es una máxima por suscribir completamente, con la condición de que no se trate de una iniciativa del gobierno, pues de otra manera el planteamiento sería cambiado.

Se considera, al respecto, que se debe rechazar como jurídicamente ilegítimo y políticamente peligroso el criterio, todavía imperante hoy, de proceder en el *iter* aun sin indicaciones de cobertura, confiando en que ésa se pueda encontrar de cualquier manera con variaciones en el balance (que es como decir, confiando en la “estrellota”, salvo el riesgo de encontrarse después, creyendo que se ha regularizado la cuestión, ante capítulos del balance ya vaciados en precedencia de cualquier posibilidad con base en una estratagema anterior de tal género: lo que históricamente ha sucedido en más de un caso). Por lo tanto, es común considerar que, ante opiniones de la comisión de finanzas y del tesoro que verifique inexistencia o insuficiencia de cobertura, el presidente podría responsablemente asumir la facultad de no seguir con el procedimiento, porque carece de un requisito por defecto que puede decidirse constitucionalmente obligatorio y por verificar, al menos en el umbral de la votación-deliberación. Eso, bien entendido, en la hipótesis de que el gobierno haya declarado no querer o no poder proveer él mismo a la cobertura.<sup>121</sup> La decisión sobre la improcedibilidad para la votación, es un criterio, tal vez, más bien conforme a nuestra tradición parlamentaria y en analogía con el artículo 89 del Reglamento de la Cámara sobre la facultad presidencial de rechazo a la puesta en votación, que podría también ser remitida a la asamblea si el proponente insiste, haciéndola decidir sin discusión, por levantamiento de mano.<sup>122</sup>

<sup>121</sup> Hipótesis que, para el artículo 116 del Reglamento de la Cámara, permitiría al gobierno la cuestión de la confianza ante el rechazo de la enmienda.

<sup>122</sup> Es obviamente superfluo señalar cómo la sugerencia proyectada en el texto haya sido rigurosamente desatendida en la efectividad de un sistema político caracterizado por la insuperable tendencia del gobierno, de los partidos de mayoría y de oposición, de las fuerzas sociales, a desquiciar el balance del Estado con retiros sistemáticos y continuos, y de los cuales el déficit público es prueba indiscutible. Un remedio parcial a la situación proyectada en el texto, se encuentra ahora en el artículo 102-*bis* del Reglamento del Senado, que establece que en el artículo 81 constitucional, de enmiendas, artículos o proyectos de ley, la deliberación tiene lugar mediante votación nominal o escrutinio simultáneo. Esta disposición confirma, por un lado, la naturaleza no vinculante del

PROSIGUIENDO CON el *iter* del proyecto de ley, se debe mencionar la “coordinación”, una fase eventual que se surge –y siempre surgirá– como anterior a la votación final. He aquí la secuencia procedimental. Antes de que el texto sea votado en su conjunto puede ser llamada la atención de la asamblea (en el Senado por cada uno de sus miembros, por el presidente o por el gobierno; en la Cámara, por el gobierno o por el comité de los nueve) sobre “correcciones de forma” que se consideren oportunas después de eventuales enmiendas a varios artículos, así como al Senado, únicamente exigencias de coordinación de las disposiciones ya votadas artículo por artículo. Sucesivamente, en la Cámara de Diputados las modificaciones consecuentes son propuestas a la deliberación de la asamblea –deliberación sobre “correcciones de forma”– que se debieron tomar antes, es necesario repetirlo, de la deliberación final del proyecto, pero la asamblea misma, si es oportuno, puede autorizar también al presidente para la “coordinación formal del texto aprobado”: la primera hipótesis disciplina en caso de errores materiales, contradicciones o formas variantes de lenguaje; la segunda, debería limitarse a la simple revisión de estilo, debiendo respetar la organicidad del texto, bajo el perfil de la (con frecuencia, desilusionante) claridad y tipicidad del lenguaje normativo. En el Senado, en donde el instituto se refiere también a las “disposiciones ya aprobadas que parecen estar en contraste entre ellas o inconciliables con el fin de la ley”, la asamblea delibera por levantamiento de mano, sin discusión, la petición eventual de reenviar la votación final en espera de que la comisión competente, encargada de elaborar las propuestas relativas, la haya presentado y que la asamblea misma –siempre con votación *ad hoc* anterior a la final– haya proveído aprobarlas.

De la nueva disciplina surge que, frente al mecanismo constitucional irrepreensible actualizado en el Senado, en cambio, en la Cámara de Diputados, el presidente, por expresa autorización-deliberación de asamblea, puede ser delegado a la coordinación formal –por praxis– avalado por el concurso del relator y del ministro competente después de la aprobación final del texto de la ley. Sobre la norma cameral quedan, por lo tanto, grandes dudas sobre la constitucionalidad expresada en el pasado sobre la praxis precedente, agravadas por su falta de fundamentación que, en nuestro procedimiento legislativo, puede encontrarse para la autorización (¿o delegación?) por la asamblea del ejercicio de tal facultad presidencial. Desde hace mucho tiempo, precisamente en la Cámara de Diputados había prevalecido el uso

---

parecer de la comisión de programación y balance, y por consecuencia, el poder de la asamblea para decidir en manera deforme aun sin alguna motivación; pero, por el otro, agrava aún más el procedimiento, porque el voto nominal a escrutinio simultáneo significa la verificación del número legal. Cuando éste falta, y sucede con frecuencia, la deliberación es reenviada hasta cuando haya un número de parlamentarios suficientemente amplio para garantizar, junto con la subsistencia del presupuesto de constitucionalidad, una evaluación amplia y ponderada de la decisión por tomar. Es fácil comprender, entonces, cómo el remedio, del que no hay huella en el Reglamento de la Cámara, aparezca del todo insuficiente respecto a la gravedad del problema.

de hacer lugar, de surgir la necesidad, a un tipo anómalo de “coordinación”, que nada tenía que hacer ante el que estaba previsto por el viejo reglamento antes de la votación final, con el fin de someter a la asamblea algunas modificaciones, precisamente coordinadoras, que se revelaron necesarias. El tipo anómalo, poco verazmente llamado en la jerga parlamentaria “coordinación formal”, había sido remitido tácitamente en el pasado a la discreción del presidente (de asamblea o de comisión deliberante) y, parece que en más de un caso, hasta al solo relator de compromiso con el ministro competente. La eventualidad de modificaciones sustanciales, dispuestas en violación de la constitución, sin deliberación de la Cámara, es evocada durante una controversia que después llegó a la Corte constitucional. Sobre la pregunta de que si falta de votación final a la acontecida “coordinación” pueda ser causa de ilegitimidad constitucional de la ley, la Corte decidió negativamente (en la sentencia número 9 de 1959: *cfr.*, al respecto, nuestras *Modificaciones tácitas*, pp. 111 y ss.) reclamándose a la praxis parlamentaria —que precisamente prescindía entonces como hoy, por norma expresa del reglamento, de una nueva votación final cuando después de la denominada aprobación definitiva de un proyecto de ley, es demandada a la presidencia la coordinación del texto— y afirmando que ésa “no puede considerarse, sin lugar a dudas, contraria a la constitución”, en cuanto responde a exigencias de funcionamiento de órganos colegiados, pero con la condición de que no produzca “modificaciones de sustancia”.

En verdad —ya se observaba en las lecciones de 1962 y de 1966— las exigencias de funcionamiento de los órganos colegiados de derecho público, parece que en lógica del régimen, deberían encontrar su mejor y oportuna sistematización en las normas reglamentarias, más que en una fase abrogativa de las mismas normas; y al menos sobre este punto de vista, nuestra crítica parece haber sido recibida en el último párrafo del actual artículo 90 del Reglamento de la Cámara. En efecto, ni el derecho parlamentario positivo italiano conocía o conoce una norma semejante a la contenida en el artículo 114 del *reichstag* de Weimar, sobre la derogación al reglamento en el único *nemine contradicente* (siempre que no se tratare, se note, de disposiciones contenidas en la constitución), o sea, referencias a la eficacia derogatoria de deliberaciones tomadas por mayoría calificada, a lo que se refiere el artículo 127 del reglamento del *bundestag* y a la regla XXVII de la Cámara de los representantes de Estados Unidos.

Ni siquiera, por otra parte, puede callarse —pero es un tema que merecería un profundo estudio— que la expresión “modificaciones de sustancia”, empleada en la sentencia, despierta perplejidad precisamente como garantía de la discrecionalidad (que aunque siempre está circunscrita al deber jurídico) conferida a los órganos parlamentarios. Fue tal el relieve, del que ya se hizo una sumaria anotación, que al día siguiente de la publicación de la sentencia (*cfr. Rassegna Parlamentaria*,

1959, núm. 4, p. 140) otros hicieron un examen más profundo observando que el pronunciamiento de la Corte sobre el punto “significa dejar el campo libre a un inadmisibles arbitrio interpretativo del órgano parlamentario y, ¿por qué no?, de la misma Corte, que se arroga una discrecionalidad de apreciación sobre el contenido de *mérito no constitucional* de las leyes que no parece entrar dentro de su competencia” (Barile).

Pero el problema central y, ahora, actual, es otro; es decir, establecer si es acto inherente al procedimiento de formación de la ley, la llamada coordinación –hoy previsto por el Reglamento de la Cámara previa autorización de la asamblea– cumplida, sin que sobre el texto se tenga sucesivamente una expresión formal de la voluntad de la Cámara (en la única forma impuesta al respecto por la constitución: la votación final), configure o menos una violación constitucional, es decir, una modificación tácita ilícita. Es cierto que ya esta coordinación no viola más el Reglamento de la Cámara, como sucedía en el viejo artículo 91; y esto sucedió desde el momento en que la vigente disposición que le corresponde expresamente prevé la aplicación del instituto una vez que el texto de ley ya haya sido aprobado. Sin embargo, se trata de ver si, en lugar de la coordinación formal antes permitida por la praxis (en sí, sin la desaplicación del precepto constitucional) y ahora también del reglamento, prescindiendo de una nueva votación puedan introducirse, subrepticamente, casos de coordinación sustancial, es decir, de verdaderas y propias variantes normativas.

No puede satisfacer, a este propósito, a las garantías del régimen positivamente constitucionalizadas, el juicio de la Corte constitucional. La que hizo más bien afirmar su competencia aun en esta materia, pero, consideró que la votación final después de la coordinación (aun después de aquel sustancial y no sólo después de ese “formal”) no sea requisito indispensable *ad substantiam*. Se comprende muy bien cómo una tesis hecha en tal manera sería incuestionable, en donde la Corte hubiese afirmado la incuestionabilidad de todos los actos parlamentarios como *interna corporis*; se comprende menos cuando se haya afirmado lo contrario, a propósito de aquellos que se pusieron en marcha en el procedimiento de formación de la ley. La rigidez de la constitución es, al respecto, un elemento de evaluación que puede decirse decisivo. Por lo que, antes la praxis y ahora la norma reglamentaria en cuestión, da lugar a la eventualidad de comportamientos que se configuran como una extensión arbitraria del poder discrecional de una Cámara, concretándose, en nuestra opinión, en una actividad normativa impropia, que identifica un exceso de poder por violación de norma constitucional, para producir la ilegitimidad constitucional de ley. Por otra parte, con la sentencia número 57 de 1957, en una especie relativa a la ley regional del Trentino-Alto Adigio, la Corte afirmó que para que pueda considerarse deliberada una ley, es necesaria la aprobación

no sólo de cada uno de sus artículos, sino, también, de todo el texto. El caso parece sustancialmente idéntico (teniendo respeto por sus efectos sustanciales) a aquél de la falta de aprobación después de una “coordinación” sustancial, es decir, enmendadora. Se dirá que la Corte en la sentencia número 9 ha apreciado las consecuencias de las variaciones coordinadas. Pero, mientras se considera esta apreciación –interpretativa por fuerza del contenido político de la voluntad del legislador– muy cercana a la intromisión *ultra vires* de la actividad normativa de las cámaras, ello se evalúa, por el contrario, como un defecto sobre la verificación del respeto o menos hacia la norma constitucional.

En cierto sentido, en una profunda evaluación, la situación actual se presenta jurídicamente más grave que en el pasado, cuando el Reglamento de la Cámara preveía únicamente “corrección de forma” que se deliberaría antes de la votación final, con una praxis que, ella sola, prestaba, en cambio, el flanco para censurar. Sin embargo, hoy que la normativa reglamentaria ha introducido la “coordinación formal” una vez ya aprobado el texto del proyecto de ley, de las dos, sólo una: o este ordenamiento queda limitado a los confines de la revisión del lenguaje normativo empleado, y entonces *nulla questio*; o bien, eso se extenderá, también, a la introducción de los contenidos esencialmente enmendadores, es decir, será una especie de poder subrepticio de enmienda<sup>123</sup> y, entonces –según la sistemática ya consolidada en el juicio de legitimidad constitucional de las leyes– la Corte no podría negarse a revisar el acto origen, último párrafo del artículo 90 del Reglamento de la Cámara, que con su ambigua formulación permite la violación del artículo 72 constitucional. Se dirá que la Corte difícilmente podría encontrarse investida como un juez *a quo* de tal cuestión, considerando la oposición de la magistratura para reconocer la manifiesta falta de fundamentación en tema de *interna corporis*; pero, aparte de que tal oposición no está en el estado insuperable –como no lo fue en el pasado– nada prohíbe que la misma magistratura sea influida positivamente por una posible interpretación evolutiva de la jurisprudencia constitucional, que indirectamente a ello, la estimulase o, también, por el rumbo de la doctrina ya en cambio. En sede de juicio, presumiblemente, sería sometida entonces también censurable, la muy opinable delegación de poderes que, teniendo en mente al artículo 90, la asamblea ejerce en favor del presidente en materia que para nada es delegable.<sup>124</sup>

<sup>123</sup>El ejemplo principal sería aquél de una “coordinación formal”, en el curso de la cual, el presidente, ante nuevos gastos introducidos por las enmiendas sobrepuestas en la última sesión y, aquí deliberantes, no obstante el parecer negativo de la comisión del balance, se trata de modificar, el entendimiento con el gobierno de la indicación, al menos insuficiente, sobre la cobertura financiera.

<sup>124</sup>Después de la sentencia número 9 de 1959, la Corte constitucional intervino nuevamente en el procedimiento de formación de la ley (*cf.*, en particular, las sentencias número 152 de 1982 y número 202 de 1984), por deformidad entre los textos aprobados por las dos cámaras, consecuentes o por un error de transcripción

Los acontecimientos a que puede dar lugar la coordinación con votación final ya efectuada introducen algunas consideraciones de acuerdo con el reenvío presidencial de la ley, mediante un mensaje motivado, para pedir una nueva deliberación. Con mensaje del 7 de octubre de 1960, el presidente Gronchi reenvió a la Cámara, para una nueva deliberación, la ley concerniente a las “medidas en favor de las empresas artesanales en materia de construcción”, de iniciativa parlamentaria, señalando que se había actualizado al precepto a que se refiere el primer párrafo del artículo 73 constitucional, sobre el término de un mes desde la aprobación, para la promulgación de leyes. El jefe de Estado, se decía, estaba al corriente de que el retraso no derivaba de la negligencia u omisión, sino, más bien, del “trabajo” de coordinación entre el texto votado por la Cámara y aquél examinado por el Senado”. Se lamentaba que análogos inconvenientes hubieran sucedido también en otras ocasiones, pero, afirmado que eso no permitía “levantar acta de la formación de costumbres abrogativas e innovadoras en contraste manifiesto con claras disposiciones constitucionales, pues sólo el legislador tiene el poder y el medio de modificar”; el Presidente de la República proseguía así:

Creo que se deba reconocer que en materia de coordinación de las leyes aprobadas, se han adoptado, tal vez, sin algún intento menos que legítimo, métodos

---

contenido en el mensaje de transmisión por una rama a la otra del Parlamento, o a la predisposición, después de la votación final, de una coordinación que tenga contenido sustancial y no meramente formal. Verificada la deformidad objetiva entre los dos textos, la Corte constitucional se ha pronunciado en el sentido de la declaración de ilegitimidad constitucional no de la ley en su conjunto, sino, más bien, del único artículo, párrafo o fragmento normativo sobre el cual no se ha realizado la convergencia de voluntad de las dos cámaras.

La Corte ha llegado a estas conclusiones con base en el principio general de conservación de los actos jurídicos, que todavía no tienen naturaleza constitucional y, por lo tanto, no hubiera podido prevalecer sobre exigencia de conformidad de las leyes ordinarias con las normas constitucionales, de la que es expresión, precisamente, el poder de anulación reconocido a la misma Corte. Además, por lo que se refiere en modo particular a la sentencia número 292 de 1984 (que tenía por objeto la conformidad a la constitución de una ley en la que el Senado, en sede de coordinación formal, efectuada después de la votación final por parte de la asamblea, había insertado un inciso cuya eficacia normativa se sustanciaba en la cuadruplicación de un impuesto comunal, realizando con ello una indiscutible discrepancia entre la voluntad formalmente expresada por la asamblea y aquélla introducida subrepticamente en sede de coordinación, luego registrada por la Cámara de Diputados), la Corte, que registra el hecho objetivo de la falta de perfeccionamiento del idéntico consenso por parte de las dos cámaras, trayendo las lógicas consecuencias, ha considerado encontrar, una contradicción más que evidente, un punto de convergencia entre la voluntad de las dos cámaras con un importe menor que entre aquél aprobado por el Senado (antes de la coordinación) y aquél, cuadruplicado, deliberado por la Cámara, declarando, por consecuencia, constitucionalmente ilegítima sólo a la norma que disponía la cuadruplicación del impuesto agregado en sede de coordinación. En tal modo, la Corte, por un lado, se ha insertado —con manifiesta inconstitucionalidad— en el procedimiento legislativo, sustituyendo con la propia voluntad a aquella que no se formó en el procedimiento legislativo, de las dos cámaras no habiendo logrado ningún acuerdo sobre el importe mencionado impuesto; y, por otro, ha invalidado además de la norma constitucional que atribuye a las dos cámaras el ejercicio de potestad legislativa (artículo 70 constitucional), aquella (artículo 72, primer párrafo constitucional), que subordina la función legislativa al logro, por parte de las cámaras de un consenso que se logra a través de votaciones que se conforman sobre cada artículo y en el texto en su conjunto (votación final): condiciones, ambas, que no se realizan en la especie examinada.

que se podrían definir empíricos, tales como generar, en todo caso, perplejidades y disensos. Lo que es de imputar, a ambas asambleas, es la falta de normas reglamentarias, más precisas que las existentes, que disciplinen con certeza, la delicada materia.

Y con esta motivación, expresó el voto para que, en la sede apropiada, se examinara el procedimiento para la coordinación; concluía, que se tendría que avalar con su facultad de reenvío.

La intervención presidencial ha sido quizá, aquella vez, la más interesante entre los diferentes casos de veto suspensivo que se hayan verificado desde la entrada en vigencia de la Constitución. Aun refiriéndose formalmente a la falta de respeto del término para la promulgación (pero debe decirse que, en otras circunstancias, aquel término había sido eludido por el mismo jefe del Estado) el presidente intervenía, sustancialmente, en una materia que hasta el año precedente, es decir, antes de la sentencia constitucional de 1959, hubiera parecido como inherente a los más celosos *interna corporis* asambleístas. Interesa señalar cómo la materia de la coordinación, que se ha visto revisada por parte de la Corte constitucional, puede ser asumida con este precedente de notables consecuencias, como idónea para motivar, por otra parte, el ejercicio discrecional del poder presidencial del reenvío. Con ello se demuestra una vez más, cómo este instituto participe junto con una función de control de legitimidad y de una función de control de mérito, que el refrendo ministerial no puede atacar. Por otra parte, parece que se debería considerar convincente la opinión que en casos de tal índole, es decir, en presencia del defecto constatado de elementos necesarios para la existencia válida del acto normativo, el presidente también pueda abstenerse de la promulgación, debiéndose entender a esta última como la verificación de la existencia de la ley (Mortati). Sin embargo, no diremos que él sea obligado a tal comportamiento, con exclusión de otra vía (precisamente con aquella del reenvío), ya sea porque al argumento formalista de la imposibilidad del recurso al veto suspensivo con petición de “nueva” deliberación, considerando la “inexistencia” de la primera, podría objetarse que una deliberación ya ha sido hecha también en el caso de la coordinación, ya sea porque el rechazo *tout-court* de promulgar, que no implica la obligación del mensaje, dejaría insatisfecha las exigencias de publicidad y de motivación que parecen vinculadas, por un generalísimo ángulo visual relativo a la democraticidad del sistema, a un acto de tal relevancia política.

El precedente de 1960 se refiere, más bien, a la intervención del jefe del Estado en referencia a un praxis entonces no disciplinada por el Reglamento de la Cámara, mientras que hoy, como se sabe, la coordinación formal del texto ya aprobado está prevista por el artículo 90 del Reglamento de la Cámara. Por otra parte, en

donde aquella actividad de coordinación, puesta en movimiento con base en una deliberación de asamblea de muy dudosa constitucionalidad, se concreten variantes de naturaleza sustancial, no parece dudoso que el Presidente de la República podría motivar el reenvío de la ley por la “inexistencia” jurídica del texto, en razón de la falta de la deliberación constitutiva –la aprobación final– de las variantes normativas producidas en él. En cambio, no lo parecería, cuando el texto coordinado tuviese que ser enviado a la otra Cámara, más bien que al jefe del Estado para la promulgación, que pueda ser permitida alguna revisión al presidente de la asamblea destinataria, estando prohibida a una rama del Parlamento cualquier control sobre los actos de la otra rama, de la que adquiere conocimiento legal sólo a través del mensaje de transmisión del presidente de la primera Cámara.<sup>125</sup>

La “votación final” es el último acto exigido por el artículo 72 constitucional para el procedimiento de formación de la ley; tal deliberación, si es favorable, es entonces la única que puede decirse constitutiva del acto legislativo parlamentario, que través de ella, limitadamente al procedimiento en cada una de las dos cámaras, llega a ser perfecto. Su finalidad política-constitucional es evidente, cuando apenas se considere que en el curso del examen de cada uno de los artículos, los grupos varios puedan comportarse diferentemente. “La aprobación final” se caracteriza así como el acto deliberativo que califica políticamente el comportamiento de las varias partes políticas; lo que explica el fenómeno, muy frecuente, de grupos de oposición que en el curso del *iter* apoyan, en todo o en parte, a cada uno de

<sup>125</sup>Debe mencionarse la opinión contraria, expresada en manera muy autorizada por Sandulli, quien, partiendo de la exacta observación del dictado constitucional en el que “la función legislativa es ejercida colectivamente por las dos cámaras” exige que ambas cámaras deban expresarse en concordancia sobre el mismo texto para que se da la ley; sostiene con clara visión garantista la verificabilidad, de los órganos variadamente interesados en los actos constitutivos del proceso formativo de ley, aún más allá del mensaje de transmisión, negando justamente que ése pudiera ser el único acto resultante hacia el exterior tratándose de “un acto sucesivo al cumplimiento del *iter* de aprobación... simple acto de comunicación de un hecho del que el presidente de la Cámara con frecuencia conoce no de forma inmediata y directa...”. Mientras que las consecuencias doctrinales de esta obligación han sido oportunamente registradas por la jurisprudencia constitucional y por la praxis, relativamente al examen de legitimidad de la Corte y al reenvío presidencial, se sabe que ellas, sin embargo, no pueden hacerse valer también para el presidente de la Cámara, destinatario del mensaje de transmisión. Ni como órgano monocrático ni como representante de toda la asamblea le compete, en efecto, sin *ir ultra vires* a ninguna verificación sobre las *interna corporis* de la otra rama del Parlamento, ni siquiera sobre aquéllos constitucionalmente relevantes. Por ello, para la hipótesis de un mensaje de transmisión que contenga un texto legislativo disforme de aquél realmente aprobado, no es posible acoger la opinión de Sandulli que el presidente esté obligado a publicar y distribuir a los miembros de asamblea sólo aquel texto que según las actas, resulte aprobado y proclamado en la otra Cámara. Más bien, él podrá solicitar informalmente una ratificación, pero si ello no ocurre, será el jefe de Estado quien deba rechazar, una vez concluido el procedimiento, la promulgación de una ley que no lo es.

Cuál sea la delicadeza, que en sede de promulgación, tenga la tarea del jefe del Estado y de cuán penetrante deba ser su control sobre la constitucionalidad del procedimiento de formación de la ley (y cómo, si es ejercitado valientemente, él podría evitar el accidentado examen jurisdiccional de la Corte) testimonia la circunstancia que, a menudo, el mensaje de transmisión es redactado y enviado antes de la aprobación del acta en la sesión en la que el texto de la ley fue aprobado (piénsese el caso de un decreto-ley convertido al sexagésimo día), así que, en hipótesis, el mensaje podría también no resultar verdadero del todo, y, eso por las conocidas modalidades de aprobación del acta, en la absoluta buena fe del presidente de la asamblea que la ha transmitido.

los artículos de un texto de iniciativa gubernamental, porque se solidarizan con las instancias particulares de las que aquellas disposiciones son el reflejo normativo, mientras expresan voto contrario a la aprobación final, o se abstienen, precisamente para mostrar su actitud de oposición al rumbo político del gobierno. Naturalmente puede suceder también lo contrario: grupos participantes de la responsabilidad de mayoría que disienten en artículos específicos, pero que, por disciplina de mayoría se expresan a favor en la votación final.

Al igual que toda deliberación parlamentaria (*supra*, pp. 262 y ss.), también la votación final del proyecto de ley significa la relativa proclamación, es decir, la prueba verbal, pública y solemne de su resultado por parte del presidente del colegio votante en la presencia del colegio mismo. El mensaje de transmisión, conforme al texto proclamado (pero, véase también el núm. 35 en la p. 237), deberá, además, probar —cuando sea requerido por la constitución para el procedimiento de las leyes, llamadas reforzadas— el respeto necesario a las obligaciones previstas para aquellas especies legislativas, aun teniendo también en cuenta la necesidad de que, en sede de promulgación, el Presidente de la República esté en grado de verificar la documentación relativa sobre el cumplimiento de los requisitos en los casos en que su satisfacción se haya rechazado en el curso del *iter* parlamentario, ya sea cuando no esté requerido para la fase de la iniciativa, ya sea porque se podría haber concretado durante el *iter* a sanar una legislativa que no la hubiese tenido en cuenta.

### *El procedimiento desconcentrado por comisión*

EL SISTEMA “desconcentrado” de discusión y aprobación de las leyes, antes que el de los reglamentos, está disciplinado en gran medida por la constitución que, en el tercer párrafo del artículo 72, confiere a la fuente reglamentaria, la facultad para “establecer en cuáles casos y formas el examen y la aprobación de los proyectos de ley son diferidos a comisiones, aun permanentes”, estatuyendo, sin embargo, que “aun en tales casos, hasta el momento de su aprobación definitiva, el proyecto de ley es remitido a la Cámara,<sup>126</sup> si el gobierno o un décimo de los componentes de la Cámara o un quinto de la comisión, piden que sea discutido y votado por la Cámara misma, o bien, que sea sometido a su aprobación final con meras declaraciones de voto”. La misma fuente constitucional pone expresamente en el párrafo sucesivo una “reserva de asamblea” o, más exactamente, una “reserva de ley de

<sup>126</sup>Es decir, al órgano plenario, a la asamblea; es uno de los ejemplos de los múltiples significado que se dan en la constitución para el término “cámara” (o “cámaras”), una vez empleado para indicar unitariamente el órgano constitucional en su compleja articulación, otra vez, para indicar al órgano interno plenario, al mayor colegio, es decir, a la asamblea. Estas equivalencias semánticas no quedan sin consecuencia, como también se verá después, para determinar en los varios momentos funcionales y procedimentales, la naturaleza jurídica cambiante de la relación asamblea-comisiones.

asamblea”<sup>127</sup> —es decir, la obligación del procedimiento ordinario con la intervención del *plenum*— para los proyectos de ley en materia constitucional y electoral y para aquéllos de delegación legislativa, de autorización para ratificar tratados internacionales, de aprobación de balances y de gastos.<sup>128</sup>

La existencia de una “reserva de ley de asamblea” —cuya violación ha llegado a ser sancionable por la conocida jurisprudencia de la Corte constitucional y que queda en todo caso obligatoriamente sustituible en sede de promulgación, debiendo el jefe del Estado reenviar el texto a las cámaras por su falta de conformidad al artículo 72— ha hecho surgir el problema de su relación con la “reserva de ley”, ya sea por cuanto se refiere a una eventual concatenación necesaria entre los dos “reservas” en orden a las materias legislativas a las que se refiere el artículo 72 de la Constitución. Desde el primer punto de vista, reconociendo que la obligación del “procedimiento normal” no implica la naturaleza de “ley reforzada” (Ferrari) —tan calificada por la variante procedimental pedida para su aprobación, en cuanto a que el procedimiento obligatorio es en este caso, precisamente el parámetro para medir las variantes, es decir, el normal, por el cual la repartición de competencia entre la asamblea y comisión no da lugar a la diferenciación normal entre las fuentes (Crisafulli)—, queda por considerar cuáles efectos produce la residual distinción exactamente planteada (por Traversa) como sigue: “una cosa es decir que ciertas materias están reservadas a la disciplina exclusiva de la ley formal y, otra cosa es decir que cuando ciertas materias constituyen objeto de disciplina legislativa la ley que las regula deberá seguir un cierto procedimiento”. Todavía la distinción

<sup>127</sup> “Reserva de ley de asamblea” es sin lugar a dudas una expresión preferida, ya que por “reserva de asamblea”, aunque eventual, puede ya entenderse, para los nuevos reglamentos, como la competencia para deliberar reservada al *plenum*, sin embargo, no en materia legislativa, sino, en materia de rumbo, relativa a la remisión en aula de las resoluciones o propuestas de resolución. En materia de rumbo político, del resto, ya se encuentra en la constitución una “reserva de asamblea” obligatoria y original, para el procedimiento de conferimiento o de revocación de la confianza al gobierno.

<sup>128</sup> A este elenco, el Reglamento de la Cámara de los diputados había agregado la materia tributaria (artículo 40 del viejo texto) como uno de los “casos” en que se había facultado para sustraerse al procedimiento desconcentrado. En la praxis, con frecuencia, siendo la inserción de normas tributarias en leyes, que en “materia tributaria” de por sí no pueden decirse, la disposición reglamentaria era aludida con frecuencia, razón no última de su eliminación en el nuevo texto. En cuanto a los efectos de la eventual violación de la norma reglamentaria se debe recordar que en el estado actual de nuestro derecho parlamentario positivo la norma de reglamento puede ser desatendida sin consecuencias sancionadoras, ya que sobre su lesión ningún órgano externo parece que pueda ser considerado competente para reconocer, ni siquiera en orden al procedimiento de formación de la ley, excepto, bien entendido, cuando la desaplicación del reglamento sea de por sí una violación de norma constitucional sobre el procedimiento legislativo. Tal es la jurisprudencia de la Corte constitucional, expresada a partir de la recordada sentencia número 9 de 1959, que debió enfrentar, entre otros casos, precisamente uno de materia tributaria asignada a comisión deliberante. Ha sido afirmado por una complaciente doctrina que “el poder de modificar o poner en la nada una norma reglamentaria, puede ser ejercitado en ocasión de la formación de una ley sólo cuando estén de acuerdo todas las fuerzas parlamentarias, o, mejor, todos los componentes de la asamblea” (Tesauro). Innegablemente se realizaría así el máximo de garantía posible, si la garantía fuese sinónimo de silencio entre malhechores. En cambio, vale la reserva de la que ya se ha dicho, sobre una derogación decidida aun por unanimidad de los representantes, pero que puede tener efectos concretos, naturalmente indirectos, de lesión para los representantes.

ocurre desde el momento en que todas las materias indicadas por el último párrafo del artículo 72 están, cada una, por previa disposición constitucional, protegidas también por reserva de ley.<sup>129</sup> Se puede concluir que, quedando firme la diferencia/distinción conceptual entre los dos institutos de la “reserva de ley” y de la “reserva de ley de asamblea”, en sede operativa, ellas llegan, por tales materias, a un sustancial enlazamiento.

En cambio, no sería correcto reconducir a la reserva de ley de asamblea (sino, acaso a una eventual y derivada “reserva de asamblea”) la materia (de por sí indeterminada) de las leyes que, diferidas inicialmente a comisión en sede legislativa para su aprobación, luego son remitidas a la asamblea, después –y para efectos– de la petición hecha por los sujetos legitimados a eso: el gobierno, un décimo de los componentes de la asamblea, un quinto de los miembros de la comisión. Se ha señalado justamente (por Traversa) que, después de todo, en tales casos, el proyecto del ley –ya reconocido originalmente como sometido al procedimiento descentralizado– puede muy bien regresar del aula a la comisión en sede legislativa, por el acontecido retiro de la petición de remisión.<sup>130, 131</sup>

Consideraciones aparte, merece la categoría de los “proyectos de ley en materia constitucional”, que entran dentro de aquéllos protegidos por reserva de ley de

<sup>129</sup>Para la materia electoral, aparte de la reserva explícita para la determinación de los casos de inelegibilidad y de incompatibilidad de los parlamentarios (artículo 65 constitucional) vale la consideración –formulada primero por LAVAGNA– sobre su relevancia constitucional, que se debe evaluar más bien “de régimen”, apenas se recuerda que el índice de democrática de un régimen parlamentario se da, concretamente, por su derecho electoral en cuanto se refiere a la selección de la clase política, así como por su derecho electoral en cuanto se refiere a la participación de los varios grupos políticos en las soberanas funciones legislativas y políticas del Parlamento. Para la delegación legislativa, aparte la absurdidad lógica y política de suponer que la delegación de potestades legislativas al gobierno pueda suceder igualmente que con la ley (sólo para una reencarnación del gobierno Pelloux, en efecto, se podría pensar en la fuente del decreto-ley, ni existe en Italia la posibilidad del *joint resolution* a tal nivel de eficacia desconocido también para el Congreso), la obligación relativa a los criterios directivos, al tiempo limitado y al objeto definido, indica la naturaleza de ley reforzada. Para la autorización de la ratificación de los tratados internacionales, la reserva está expresada en el artículo 80 constitucional, relativo a las especies de tratados que “son de naturaleza política o proveen arbitrios o reglamentos judiciales, o importan variaciones de territorio o cargos a las finanzas o modificaciones de ley”. Una tendencia reprochable del gobierno, en la praxis, sustraer a la reserva de ley verdaderos y propios tratados (del tipo previsto en el artículo 80) argumentando su presunta naturaleza de convenciones informales; o, más frecuentemente, por actos de ejecución de otros tratados; mientras que sería ausplicable, por el contrario, para el control democrático de la política exterior, la sujeción a la ratificación de la autorización legislativa aun los tratados internacionales no comprendidos en el listado constitucional; en tal caso, igualmente valdría la reserva de ley de asamblea. Para la aprobación de los balances y de los estados de pérdidas y ganancias, la reserva de ley está expresada en el artículo 81 constitucional.

<sup>130</sup>Sobre el poder de retiro de la petición de la remisión no parecen subsistir dudas, aun con referencia a principios generales, sobre el instituto del retiro en el procedimiento legislativo. Se adopta la opinión (de Traversa) de que el poder de retiro pueda aquí ser ejercitado aun después del inicio del examen por parte de la asamblea, antes de la aprobación de los artículos o cuando menos (pues de otra manera el retiro quedaría carente de significado) antes de la discusión y de la acontecida aprobación de todos los artículos.

<sup>131</sup>Otra reserva derivada de asamblea, se recalca de los artículos 135 del Reglamento del Senado y 71 del Reglamento de la Cámara, que imponen el procedimiento ordinario para la nueva deliberación pedida por el Presidente de la República en el sentido del artículo 74 constitucional.

asamblea. Sobre la individualización de tal categoría, la doctrina está en desacuerdo: ¿la expresión se refiere únicamente a las “leyes constitucionales”, o bien, el constituyente quiere extender también a otros sectores de la legislación (¿y cuáles?) la garantía implicada por la reserva de ley de asamblea? Lo negaba Esposito con base en la consideración de que cuando es la constitución la que disciplina un objeto (se trataba del consejo superior de la magistratura), remitiendo en forma explícita o implícita a la ley ordinaria, la disciplina de la aplicación, ésa es conforme a la constitución, aunque si es adoptada en comisión deliberante Mortati se inclinaba por la negativa (en las *Lecciones de derecho constitucional italiano y comparado*, pp. 132 y ss.), principalmente, sin embargo —al menos así parece de comprenderlo por lo que se refiere al punto en examen—, sobre la base de la dificultad de encontrar un criterio satisfactor de individualización para una materia constitucional que no sea aquella disciplinada por normas adoptadas con el procedimiento referido en el artículo 138 constitucional. De criterio opuesto son, en cambio, Pierandrei, Maranini, Balladore-Pallieri y Virga.

Independientemente de las dificultades de orden dogmático que en realidad se presentan, tanto para una como para la otra tesis, en sede de teoría general, parece que se debe admitir que la Corte constitucional, con sentencia número 9 de 1959, hubiese producido un hecho nuevo en la *querelle*, capaz de crear implicaciones tales como para aventajar a los sostenedores de la tesis sobre la ilegitimidad de una ley de comisión para la materia constitucional entendida sustantivamente (aun estando, también el que escribe convencido de que tal sustantividad en abstracto es indefinible, aunque en concreto, políticamente se puede encontrar). En efecto, sin un cuestionamiento directo de la supuesta identidad como ley constitucional en materia constitucional, queda implícitamente establecida la competencia de la Corte para declarar también, para el procedimiento seguido, la ilegitimidad de una ley que regula, a su juicio, la materia constitucional. La potestad interpretativa que se recaba de la sentencia (“...el juicio si un proyecto de ley está entre aquéllos para los cuales el último párrafo del artículo 72 constitucional exige el procedimiento normal de aprobación, excluyendo aquella descentralizada, envuelve una cuestión de interpretación de una norma de la constitución que es competencia de la Corte constitucional para los efectos de control de la legitimidad del procedimiento de formación de una ley...” ) parece tal como para introducir perplejidad debido a la tesis que se sintetiza en la supuesta identidad antes mencionada. En efecto, si se tratase en modo cierto de verdadera identidad no se daría lugar a alguna *interpretación* de la Corte: bastaría la lectura del título “ley constitucional” en el frente para tenerlo en cuenta; y, a la inversa, la ausencia de aquella indicación garantizaría de por sí el no tratarse de materia constitucional.

A este argumento, ya adelantado en otra parte se objeta con autoridad (Mortati, *Lecciones*, p. 136) que de la afirmación de la competencia “no se deduce que haya sido enfrentando y decidido (aunque implícitamente) en sentido negativo el punto de la identidad entre materia *constitucional* y ley *constitucional*. En efecto, se pueden presentar dudas sobre la interpretación del artículo 72 (cuya solución entra dentro de la competencia de la Corte) aunque fuera del punto mismo”. La objeción, exacta sin lugar a dudas, sin embargo, no parece idónea para hacer valer en modo decisivo la opinión de que la sentencia de la Corte, refiriéndose en general al último párrafo del artículo 72 constitucional, intentase implícitamente aunque, precisamente, excluir de su competencia la hipótesis de la reserva de ley de asamblea para la materia constitucional. Y ya que no es la reserva de ley de asamblea, sino, más bien, el agravado procedimiento previsto por el artículo 138 constitucional para las leyes constitucionales y de revisión de la constitución; una jurisprudencia constitucional que haga referencia a una competencia de la Corte para la verificación del procedimiento del artículo 72, sin exclusión de materia, permitiría cuando menos, la hipótesis de una fuerte confusión en la Corte sobre la supuesta identidad de la que se plantea. Sin embargo, la Corte ha cambiado la propia jurisprudencia: una decisión sucesiva, en efecto, ha intervenido, con la sentencia número 168 de 1963 que acoge la tesis de la identidad entre materia constitucional y ley constitucional, con motivación, por otra parte sucinta, que no se puede decir convincente.<sup>132</sup>

Pasando de la teoría general a la disciplina procedimental de este instituto asume relieve, ante todo, la importante cuestión de la competencia para decidir el diferimento a comisión en sede legislativa, de una cuestión que desde hace mucho tiempo da lugar a un debate de notables implicaciones constitucionales y políticas. Antes de entrar a los aspectos actuales, conviene dar cuenta de los problemas surgidos en el pasado. Los precedentes reglamentos de las dos cámaras interpretaron como una facultad la norma constitucional (la que, en verdad, no tiene una formulación feliz: el reglamento “*puede* también establecer, etcétera”), pero de la facultad, en cualquier manera, debería quedar como titular la asamblea en sede de adopción del propio reglamento, y no ya el presidente. Bajo la disciplina de aquellos reglamentos, en cambio se regresaba a la competencia del presidente el diferimento de los proyectos de ley a comisiones deliberantes (artículo 26 del Reglamento del Senado, artículo 40 del Reglamento de la Cámara), aunque fuera con la reserva (en la Cámara): “salvo la oposición de la Cámara misma al acto del anuncio, que será dado en las 48 horas sucesivas a la presentación”. La disposición

<sup>132</sup>Particularmente discutible (y discutido por la “excesiva desenvoltura” por Mortati) es el argumento para negar la extravagancia del constituyente que, si en verdad las leyes constitucionales fueren siempre y únicamente aquellas en materia constitucional y viceversa, se hubiere ocupado dos veces, en el artículo 72 y en el artículo 138. El argumento, según el cual la norma del artículo 72 señala la prohibición del procedimiento.

reglamentaria, motivada por razones de funcionalidad interna, establecía, si acaso, las “formas” pero no los “casos” (por otra parte, debe decirse que difícilmente éstos permitirían una catalogación analítica). De cualquier manera, había crecido la esfera de las potestades (aun de orden político) del presidente, con efectos que se intuyen fácilmente. A la apreciación del presidente se remitía, de hecho, fijar también la fecha del diferimiento, con consecuencias, también aquí, no difíciles de imaginar. La hipótesis de un comportamiento omisivo por parte del presidente, a intentos obstructionistas hacia un proyecto de ley (pero, también hacia una propuesta de iniciativa parlamentaria), que era naturalmente por asumir como caso límite; sin embargo, teniendo en cuenta también el relieve político que tiene el factor tiempo en la discusión y aprobación de los proyectos de ley —piénsese en la inminencia del final de la legislatura, por ejemplo—, no se puede decir que las citadas disposiciones reglamentarias hubieren reforzado la “racionalización” del procedimiento legislativo que estaba en la intención del constituyente. Si no se trataba de una violación de la constitución, era siempre una modificación tácita conducida a través del derecho parlamentario escrito, con una interpretación normativa que testimonia una elasticidad, en cualquier modo, *praeter constitutionem*. Sobre la discrecionalidad de la asignación presidencial (salvo el periodo 5 de septiembre 1948-10 de febrero 1949, durante el cual, la Cámara de Diputados era la asamblea que deliberaba detrás de la propuesta del presidente) desde hacía tiempo había sido observado que ella se hubiera progresivamente atenuado con base en la fijación de “*standards* basados sobre una serie de precedentes”: una propuesta (de Elia) a la que se podría adherir, fundamentada en la práctica imposibilidad de fijar taxativamente los casos por normas de reglamento, si bien no es posible esconder que ni siquiera para la fijación de los *standards* nos encontraríamos ante una empresa fácil.

Con la disciplina introducida por los reglamentos de 1971 el régimen del diferimiento ha quedado casi idéntico en el Senado,<sup>133</sup> en el sentido de que el presidente de la asamblea queda como árbitro incuestionable irrevisable de la facultad para asignar un texto a comisión en sede deliberante, salvo la carga, también existente antes, de comunicarlo a la asamblea. El potencial de politicidad de la expectativa presidencial queda, entonces intacto (como quedan intactas las reservas sobre constitucionalidad de tal disposición de la asamblea) y es fácil de cambiar de virtual a concreto, cuando en hipótesis, el cargo de presidente sea desempeñado por una persona fuertemente comprendida en la lucha política y de corriente partidista. En cambio, en la Cámara de Diputados, en el nuevo artículo 92 nos ha preocupado, como se afirma en el informe del proyecto, individuar tanto los 2 ca-

<sup>133</sup>Sin embargo, ha sido introducida la indicación de la conversión en ley de los decretos-ley, entre las especies para las cuales no puede darse la asignación a comisión deliberante.

esos como de precisar las “formas” de la asignatura en sede legislativa, conforme a la prescripción en sede legislativa, conforme a la prescripción a que se refiere el artículo 72 constitucional. Como se verá inmediatamente, estos objetivos no pueden, en verdad, decirse realizados en todo, sino –lo que más importa– está fuera de duda que se aprecia la innovación más decisiva en el tema de diferimiento, es decir, el acontecido desplazamiento, en esa Cámara, del relativo poder del presidente a la asamblea: desplazamiento cuya evaluación positiva no contradice, de ningún modo, lo que tantas veces se ha expuesto sobre la oportunidad de reforzar los poderes presidenciales de orden organizativo y disciplinario, ya que en el caso de la especie que nos ocupa estamos en presencia de una potestad exquisitamente política, precisamente porque tal mal se conciliaría con el rol neutral del presidente, mientras que es correcto que la asamblea quede investida con su soberanía.

Cuando un proyecto de ley se refiera a cuestiones que no tienen una relevancia especial de orden general –estatuye, entonces, el artículo 92 del Reglamento de la Cámara– el presidente puede proponer a la Cámara que el proyecto sea asignado a una comisión permanente o especial, en sede legislativa, para el examen y la aprobación.<sup>134</sup>

La propuesta es inscrita en el orden del día de la sesión sucesiva, y si hay oposición la Cámara decidirá por levantara de mano, oído un orador en contra y uno a favor: de lo contrario no hay lugar a votación y el proyecto es asignado en sede referente; contra la propuesta presidencial se expresan el gobierno o un décimo de los componentes de la Cámara. Durante los periodos de actualización, la propuesta del presidente es comunicada a los diputados al menos ocho días antes de la convocatoria de la comisión competente, pero será automáticamente puesta en el orden del día de la primera sesión de la asamblea, si, en ese periodo, se oponen el gobierno, un presidente de grupo o diez diputados. Tal mecanismo, como se comprende, busca realizar una provechosa economía procedimental, evitando pasajes inútiles cuando, frente a un texto, se manifiesten desde el principio las hipótesis constitucionalmente previstas para la remisión en aula. En fin, una última disposición disciplina la transferencia de un proyecto, ya asignado a la sede referente, a la misma comisión en sede legislativa, cuando se verifiquen la petición en tal sentido de los 4/5 de los componentes de la comisión, o de los representantes de

<sup>134</sup> El Reglamento de la Cámara prevé también que “el mismo procedimiento puede ser adoptado para los proyectos de ley que revistan una urgencia particular”: la disposición no es buena –aparte la aberrante hipótesis de quien quisiera que comprendiera la conversión de los decretos-ley– ya sea porque en el plano operativo se podría anular una embrional predeterminación por categorías de los “casos”, ya sea porque el régimen jurídico de la “urgencia” implica en el derecho parlamentario común, una abreviación de los términos, pero no un cambio de procedimientos.

todos los grupos, la anuencia del gobierno y las opiniones, ya expresadas, de las comisiones del balance, trabajo o asuntos constitucionales, en el caso de que éstas deban ser consultadas, así como de aquellas en cuya competencia entran algunas normas del proyecto de ley en cuestión: el presidente de la Cámara hará su propuesta a la asamblea, entendido bien, siempre que se cumplan los requisitos de relevancia de orden general o de la particular urgencia.<sup>135</sup> También en el Senado se prevé la transferencia de la sede referente a la deliberante, “cuando lo pida la comisión unánimemente y el gobierno dé su propio asentimiento”: conforme a la inspiración presidencialista de ese reglamento compete, sin embargo, al presidente del Senado la facultad (y no la obligación) de acoger la petición. Sin embargo, no acogerla, constituiría una lesión al correcto comportamiento parlamentario, siendo manifiesto el favor de todas las partes políticas de la asamblea y, por lo tanto, haciéndose patente un acto obstruccionista, o meramente emulativo, el eventual rechazo presidencial.

Por lo que se refiere al procedimiento a seguir para la discusión y la aprobación del proyecto de ley, sirve de máxima, las normas para el rito de asamblea, con previa reducción de los quórum: se entiende que son de considerar indefectibles los momentos del *iter* fijados en la constitución, que son requisitos *ad substantiam* para la válida existencia del acto legislativo; no sería posible, como ha sido notado (por Elia), asumir la potestad reglamentaria para “establecer en cuáles casos y formas, el examen y la aprobación de los proyectos de ley son deferidos a comisiones” como una especie de reserva de reglamento para la total disciplina del procedimiento mismo, ya que la disposición constitucional se refiere sólo a las modalidades del diferimiento, precisamente para *examen y la aprobación* que son institutos ya precisados en el primer párrafo del artículo 72.

Por lo que se refiere al examen de las opiniones, se debe recordar que los reglamentos (artículo 40 del Reglamento del Senado y 93 del Reglamento de la Cámara), considerando obligatorias y vinculantes aquéllas expresadas por la comisión de asuntos constitucionales (en materia constitucional y, para el senado, referida a la organización de la administración pública), balance (para los diseños de ley que impliquen nuevos o mayores gastos o disminución de entradas), trabajo (para los aspectos que conciernen al empleo público: pero sólo en la Cámara). La efi-

<sup>135</sup>La extrema amplitud interpretativa que permiten voluntariamente, tanto el requisito de la particular urgencia como de la no relevancia de orden general, hacen máxima la discrecionalidad de decisión en la determinación de cada una de las especies. Como queda claro, el reservado a la asamblea será un juicio genuinamente político, obviamente no cuestionable por parte de la Corte constitucional, en cuanto a que la disciplina normativa de los casos y de las formas no está expresada en la constitución, sino que es remitida por la misma constitución a la autonomía normativa de las cámaras, hasta hoy juzgada como materia referida a los *interna corporis*. Por otra parte, nada prohíbe el reenvío motivado del texto a las cámaras por parte del jefe del Estado, cuando la ley por promulgar—aprobada en comisión por la Cámara de Diputados—se refiere a la materia *ictu oculi* de relevancia especial general, como lo sería ciertamente una ley en materia constitucionalmente relevante.

cacia vinculante de tales opiniones se expresa en la obligación para la comisión en sede deliberante de someter el proyecto de ley al examen de la asamblea según el procedimiento ordinario (y, entonces, de hecho, quitándose) en el caso en el que se considere separarse. Un régimen análogo está previsto para las enmiendas que contengan las materias antes mencionadas, que no pueden ser sometidas a votación sin el parecer expreso de la comisión competente, Aun en este caso si la comisión no considera conveniente uniformarse al contenido expresado en la opinión, el proyecto entero de ley se remite a la asamblea.

Sobre la disposición constitucional en la que “el reglamento determina las formas de publicidad de los trabajos de las comisiones”, es innegable cómo tal publicidad –que cuando menos para la sede legislativa debería razonablemente ser igual a aquella aplicada para el procedimiento normal de la asamblea– resulte, de otro modo, incompleta o inadecuada al punto de excluir, así como ha sido practicada y considerada en el concreto contexto político-constitucional italiano, que pueda constituir una rémora las indebidas satisfacciones que pudieran surgir en la comisión deliberante, que precisamente usufructúa lo reservado de los trabajos, entre grupo de interés y comisarios y entre los mismos comisarios de las varias partes políticas. En efecto, convergen precisamente sobre ello las críticas unánimemente hechas por la doctrina extranjera, pero, también, por la italiana: la vigorosa polémica de Mortati contra este instituto, que se cambia en una muy cómoda y apresurada fábrica de las leyes, y de las *leyecitas*.

Destaca por la insuficiente publicidad, que hasta hoy de hecho se ha limitado exclusivamente a la publicación del resumen estenográfico, así como a la del boletín de las comisiones, redactado por los secretarios generales de las cámaras, los nuevos reglamentos que dan una parcial satisfacción con la previsión de instalaciones audiovisivas, en las que se puede seguir en locales separados el desarrollo de las sesiones. No hay duda en que, sobre todo, la ausencia de los periodistas de las reuniones de las comisiones deliberantes –recuérdese que para el artículo 64 constitucional, “las sesiones son públicas”– arroja sobre su trabajo una sombra considerable, faltando aquel control de la opinión pública que garantiza al electorado una participación indirecta, pero no por esto irrelevante.

### *El procedimiento mixto, o de la comisión es sede relatora*

EL TERCER sistema previsto por el derecho parlamentario italiano para la formación de la leyes –alguna vez indicado impropriamente como procedimiento “abreviado”, más exactamente definido “mixto”, o bien, de la “comisión en sede relatora”– ha sufrido en las dos asambleas una notable reelaboración. Antes de la

reforma de 1971 se permitía en la Cámara que un proyecto de ley, debidamente examinado por la comisión competente en sede referente y remitido con el rito ordinario a la asamblea, pudiese por la misma asamblea, después de la discusión general y la aprobación de los criterios informativos del texto, ser nuevamente deferido a la misma comisión —que se llamaba “en sede relatora”—, que tenía la tarea de formular definitivamente los artículos. El texto regresaba, entonces en aula, para la aprobación, con declaraciones de voto, de todo el proyecto en su conjunto. En el Senado, en donde el instituto fue introducido más tarde, era el mismo presidente quien defería los textos directamente a la sede relatora, sin intervención de la asamblea ni para la discusión general ni para los criterios: en aula se deliberaba sólo la aprobación final. No tenía lugar el examen en sede referente.

Las estadísticas parlamentarias prueban la escasa aportación que el procedimiento (en cuya aprobación el grupo parlamentario comunista declaró no querer participar, considerándolo inconstitucional) ha producido en la celeridad de la producción legislativa; son rarísimos los casos en que se ha aplicado. Con ese procedimiento, debe hacerse notar también que sólo en el Senado subsistían para las minorías y para el gobierno, las posibilidades de un reenvío en aula del proyecto, así como la misma “reserva de ley de asamblea”, prevista para las materias a que se refiere el tercer párrafo del artículo 72 constitucional: en la Cámara, el reglamento no hacía referencia de estas garantías. Tal sistema generó fuertes dudas sobre su constitucionalidad, que incidían principalmente:

- a) Sobre la licitud de la delegación (parcial) interna;
- b) sobre la dicción, vaga e insuficiente, de “criterios normativos”, adaptada en la Cámara para calificar los directivos de la asamblea;
- c) sobre la imposibilidad de recuperar la legitimidad en la facultad, conferida por la constitución al reglamento, de establecer “procedimientos abreviados para los proyectos de ley de los cuales se ha declarado la urgencia”, desde el momento en que es absurdo considerar al procedimiento de urgencia como uno para el cual no se ponga alguna prevención en los términos;
- d) finalmente, sobre la lesión del derecho constitucional de enmienda que quedaba disminuido, aunque le estaba permitido a cada miembro de la Cámara, la presentación de enmiendas a la comisión, participando en la discusión pero sin derecho de voto.

Desde el punto de vista del rendimiento efectivo del procedimiento, no podía decirse nada apreciable para la práctica del procedimiento impropriamente denominado abreviado, especialmente según el rito de la Cámara de Diputados, remitiendo en mucho a la comisión en el tema de formulación de los artículos y ganando

muy poco en cambio, en adelgazamiento de los trabajos legislativos, cuando una parte de la asamblea quisiera hacer obstruccionismo a un texto en sede de discusión general y de votación de la “resolución”<sup>136</sup> en el que, ateniéndose a los pocos casos verificados, se sustanciaban los criterios informativos que debía seguir la comisión. Por esto, y por la persistencia de las dudas sobre la legitimidad constitucional del procedimiento, había sido observado (también en nuestras, *Lecciones*, desde la edición de 1962) que era preferible, para una aceleración de los trabajos parlamentarios, el procedimiento de la elaboración total por parte de la comisión, con atribución de la votación final a la asamblea (artículo 72 constitucional).

Las sugerencias y los relieves de la doctrina (dirigidos, sobre todo, estos últimos, al Reglamento de la Cámara de Diputados) han producido notables modificaciones en la disciplina del instituto, aunque queda como muy inoportuna la persistente divergencia normativa entre las dos ramas del Parlamento.

Las modificaciones atribuidas al Reglamento del Senado por éste que puede decirse que es un ejercicio repartido entre asamblea y comisión de los poderes deliberativos en orden al proyecto de ley (y que entonces, más que antes, merece ahora el *nomen iuris* de “procedimiento mixto”) son tales como para permitir dos procedimientos alternativos. El primero, que ya existía, prevé la asignación por parte del presidente directamente a una comisión en sede relatora de un texto que debe ser deliberado en cada uno de los artículos, quedando reservada a la asamblea la votación con solas declaraciones de voto. El segundo, prevé que, dentro de los ocho días de la acontecida asignación en sede relatora, ocho senadores puedan pedir —y sobre la petición, la asamblea se libera sin discusión, por levantamiento de mano— que el examen en comisión sea precedido por una discusión en asamblea para fijar, con específico orden del día, los criterios informadores sobre los cuales la comisión deberá atenerse en la formulación de los artículos. Quedan las normas sobre remisión en aula, que se determina, también en el caso en el que la comisión competente considera que no se debe adecuar a las opiniones expresadas por las comisiones de asuntos constitucionales o programación y balance. Como se ve, esta última variante del procedimiento mixto, en el Senado recalca sustancialmente la precedente disciplina de la Cámara.

Por lo que se refiere a la Cámara de Diputados, en su reglamento ha sido introducida, ante todo, una disposición que, adecuándose a la disciplina ya existente en el Senado, ha extendido correctamente al procedimiento mixto la reserva de asamblea establecida por el artículo 72 constitucional. No ha sido acogida expresamente la propuesta racional para excluir de tal procedimiento a la conversión

<sup>136</sup>La resolución, instrumento desconocido en el derecho parlamentario escrito, antes de la reforma de 1971, fue el acto parlamentario con el que la Cámara recurrió, de hecho, en los casos rarísimos de “criterios informativos” que la asamblea dirigió a las comisiones relatoras. El nuevo reglamento, curiosamente, no lo menciona, entre los varios tipos de resolución introducidos.

de los decretos-ley, pero de la discusión sobre el proyecto del reglamento surge netamente la interpretación no-controvertida<sup>137</sup> de la no sujeción de esa especie normativa tanto al procedimiento descentralizado como al mixto.

El diferimiento a la comisión en sede relatora está dispuesto, no por el presidente de la Cámara, sino, más bien, por la misma asamblea apenas concluida la discusión general y, por lo tanto “antes de pasar al examen de los artículos” de un proyecto de ley ya examinado y transmitido a ésta por la comisión con sede referente. A la comisión se confía la tarea, “dentro de un término determinado”, de la formulación de los artículos, mientras que a la asamblea se le confía su aprobación sin declaraciones de voto, así como la aprobación final.<sup>138</sup>

El diferimiento también puede ser deliberado por la misma asamblea, a petición unánime de los representantes de los grupos en la comisión, o de más de cuatro quintos de sus componentes, acompañada de los pareceres, cuando estén regulados, de las comisiones de asuntos constitucionales, balance y trabajo (una norma análoga subsiste también en el Reglamento del Senado, con la variante representada por el diferimiento por obra del presidente, más que de la asamblea y por la comisión dispuesta a petición adelantada de la comisión, unánime y acompañada por el asenso el gobierno). En todo caso, la asamblea en el acta del diferimiento, puede establecer los criterios y principios directivos para la formulación de los artículos con específico orden del día, predispuerto por la comisión competente.<sup>139</sup>

<sup>137</sup>A la enmienda relativa de los decretos-ley, presentada por el grupo del *Manifiesto* y desarrollada por el diputado Caprara, el relator de la junta del reglamento le objetó la oportunidad de no variar las especies constitucionalmente previstas, tanto más que “la cámara ha considerado siempre que la conversión de los decretos-ley nunca se tuviese que hacer en sede legislativa ni relatora”. En realidad, durante la primera legislatura republicana, cuatro decretos-ley fueron convertidos en ley a través del procedimiento descentralizado.

<sup>138</sup>El Reglamento de la Cámara, en el texto aprobado en 1971, preveía la escisión en dos procedimientos distintos de los poderes deliberantes de la asamblea, la que podía limitarse a la sola aprobación de los artículos sin declaraciones de voto, o proceder a través de la discusión de los artículos según la norma del artículo 85 del Reglamento de la Cámara, procedimiento que implicaba la discusión de artículo por artículo y la votación de las enmiendas relativas. Ya que esta segunda modalidad, en definitiva hacía vana la finalidad misma de todo el procedimiento de reducción, retribuyendo a la asamblea aquella elaboración definitiva de los artículos que se había atribuido a la comisión, ella ha sido suprimida sucesivamente.

<sup>139</sup>Esta variante, respecto al Reglamento del Senado, en el que ningún rol en este sentido está confiado a la comisión, encuentra probablemente su justificación en las diversas modalidades, que en las dos cámaras, dan origen al procedimiento en sede de redacción. En efecto, en el Senado, se llega a la eventual aprobación de los criterios y principios directivos, sobre petición de ocho senadores y dentro de ocho días de la comunicación por parte del presidente de la asamblea del diferimiento del proyecto de ley a la comisión en sede de redacción y, por lo tanto, antes de que ésta haya podido efectuar algún examen, aunque mínimo, del proyecto mismo. La determinación de los criterios y principios directivos brota en este caso, del debate en asamblea y de las intervenciones de los senadores y de los respectivos grupos. En cambio, en la Cámara, la determinación de los criterios mencionados sucede después del examen en sede referente por parte de la comisión competente, con la consecuente agregación normal de las distintas reagrupaciones formadas por una mayoría y por una o más oposiciones. Entonces, aparece comprensible, y conforme a unos evidente exigencia de economía de los debates, que la determinación de los principios directivos, por parte de la asamblea, acontezca sobre la base de una propuesta de la comisión de mérito que sintetice la orientación política de su mayoría interna, con la advertencia sin embargo, que se trata de una propuesta y que, en consecuencia, la asamblea puede libremente modificarla aun en manera radical.

Queda a salvo, y ello para cada uno de los miembros de ambas cámaras, el derecho de presentar enmiendas ante la comisión, aunque no forme parte de ella, y de participar –sin voto– en su discusión.

En definitiva, el procedimiento en sede de redacción parece vincularse más al tercero que al segundo párrafo del artículo 72 constitucional. En efecto, éste no puede configurarse como un procedimiento abreviado ni en el Senado, en donde el reglamento no prevé expresamente algún término, ni en la Cámara, en donde tal término, aun previsto, está confiado a una decisión totalmente libre de la asamblea y, por lo tanto, puede no corresponder de hecho a una exigencia de celeridad en el procedimiento. En el tercer párrafo del artículo 72 constitucional, además, se vincula expresamente la normativa del Senado, que registra la medida institucional de una intervención de la asamblea en el procedimiento legislativo, limitada a la sola aprobación final de ley.

El procedimiento delineado por el Reglamento de la Cámara, en cambio, rehúye a esta eventualidad (pero es evidente que, no obstante, ésa queda siempre a salvo –así como en el Senado–, en cuanto está expresamente reconocida por el mismo texto constitucional la facultad del gobierno, de un décimo de los componentes de la asamblea o de un quinto de la comisión, de remitir a la asamblea el proyecto de ley, para someterlo a la aprobación final con sólo declaraciones de voto) estableciendo un procedimiento que la constitución efectivamente no prevé la intervención de la asamblea no sólo para la votación final, sino, también, para la votación de los artículos.

Se puede discutir, con buena razón, sobre la oportunidad del procedimiento así como está definida por este reglamento (pero es evidente que toda evaluación de oportunidad política-constitucional se remite a la misma Cámara), pero no –así nos parece– sobre su legitimidad, dado que el artículo 72 constitucional, al disciplinar la remisión de un proyecto de ley de la comisión en sede deliberante a la asamblea, prevé dos distintas y extremas posibilidades (el procedimiento ordinario, por una parte, es decir, la intervención más plena por parte de la asamblea; y por la otra, la sola aprobación final, es decir, la intervención mínima hipotética) y por consecuencia, legítima de todas las situaciones intermedias, confiadas a su determinación, dentro de los límites constitucionalmente fijados, a la potestad discrecional de las cámaras.

Que el procedimiento, en sede de redacción, se vincule al tercer párrafo del artículo 72 constitucional y que, por lo tanto, se encuentre en él la propia legitimidad constitucional, brota también de la consideración de que tanto el Reglamento de la Cámara como el del Senado establecen expresamente, retomando y ampliando la formulación constitucional, la reserva de asamblea (artículo 72, cuarto párrafo, constitucional) sobre determinadas materias así como (pero, sólo el del Senado) la

remisión de los senadores o de un quinto de los componentes la comisión (pero nos parece superfluo repetir que tal disposición, como se mencionó antes, puede no aplicarse también en la Cámara).

En cambio, debe remarcarse la incongruencia de la normativa de la Cámara cuando –recuérdese– diversamente del Senado, ésta inicia el procedimiento mixto, por decirlo así, a mitad del camino, es decir, después de que en aula se haya agotado la discusión sobre líneas generales, precedida, obviamente, por el examen preliminar de la comisión en sede referente. Por esto, considerado todo el procedimiento mixto se puede explicar en realidad, únicamente como tentativo de salvación *in extremis* (por otra parte, muy dudoso en los resultados) de proyectos de ley que, así como están redactados desde la discusión general, parecen destinados a la reprobación: un “examen de reparación” para el proponente.<sup>140</sup>

### *El procedimiento de conversión de los decretos-ley*

UN ARGUMENTO particularmente complejo es el texto relativo a la decretación de urgencia y al conexo procedimiento parlamentario para la conversión en ley. En esta sede interesan los aspectos que son más propiamente parlamentarios del instituto, que todavía no pueden ser tratados sin una referencia continua a los principios constitucionales que lo disciplinan y que interfieren con la normativa parlamentaria y la actividad conexas. Al mismo tiempo el tratamiento de este instituto se desarrolla a lo largo de la línea más delicada y controvertida del derecho constitucional: la de la relación entre el deber ser y el ser, entre forma y realidad, entre constitución formal y constitución material. En ninguna otra parte del sistema constitucional, en efecto, parece posible encontrar una más radical y probablemente irreversible contraposición entre eso que ha querido disponer el legislador constituyente con el artículo 77 constitucional y, eso que, en cambio, han hecho fuerzas políticas con el consenso explícito o implícito de los órganos constitucionales de control (Presidente de la República y Corte constitucional).

No es ésta la sede la para tratar de la relación entre constitución formal y constitución material. Es suficiente señalar que el obligatorio reconocimiento que debe

<sup>140</sup>Es necesario agregar, que el procedimiento delineado en la Cámara presta su flanco para otra censura, bajo el perfil de su oportunidad, en la medida en que permite a la asamblea pronunciarse sobre el texto no sólo con la votación final, sino, también, con votación sobre artículos en singular. En efecto, o éstos son todos aprobados en el texto presentado por la comisión –dada la imposibilidad de presentar y votar enmiendas–, y entonces parece suficiente la simple previsión de la voluntad final sobre el texto entero, o bien, aunque uno solo de tales artículos en hipótesis es rechazado, con la lógica consecuencia –dada la imposibilidad de aportar al texto las enmiendas necesarias que surgen de aquella votación negativa– de involucrar el texto en su totalidad, determinando su rechazo en la votación final: entonces, en uno o en otro caso, nada se agrega a cuanto se ha obtenido con la sola votación final.

ser dado a la efectividad no puede ser separado del continuo reclamo a los principios y a las normas constitucionales, especialmente, cuando, como en esta ocasión, los unos y las otras expresan valores actuales todavía.

Es conocido como el decreto-ley de instrumento normativo de naturaleza excepcional, utilizable sólo “en casos extraordinarios de necesidad y de urgencia”<sup>141</sup> en realidad se haya transformado en una especie de diseño de ley reforzado (Cuocolo), en cuanto entra inmediatamente en vigencia con fuerza de ley y, luego, llega a ser definitivo con la conversión en la ley formal<sup>142</sup> mediante un procedimiento muy rápido, destinado teóricamente a concluirse dentro del breve periodo de sesenta días. Estas ventajas indiscutibles han empujado al gobierno, desde hace muchos lustros a esta parte, a un uso reiterado de la decretación de urgencia, a menudo fuera de los casos extremadamente limitados dentro de los cuales la norma constitucional quiso circunscribirlo.

El recurso a la decretación de urgencia, sin embargo, no está carente de inconvenientes para el gobierno y para su mayoría parlamentaria, y en general, para el funcionamiento de todo el sistema político. El brevísimo término de sesenta días para la conversión del decreto en ley, bajo pena de terminación y de pérdida de to-

<sup>141</sup> El límite fundamental, puesto por el artículo 77 constitucional a la decretación de urgencia está presentado por aquellos “casos extraordinarios de necesidad y de urgencia” cuya verificación legítima al Ejecutivo para la asunción de esta potestad normativa. Quien leyese con atención y sin prevención la norma, teniendo presente también los trabajos preparatorios de la asamblea constituyente, se daría cuenta inmediatamente de que la formulación constitucional es por sí misma extremadamente restrictiva, habilitando al gobierno la adopción de la decretación de urgencia en casos en que parece correcto definirlos únicamente como excepcionales. En efecto, el artículo 77, no sólo hace referencia a los casos, ya limitados, en los que es necesario y urgente tomar medidas, sino exige que éstos tengan el requisito ulterior de lo extraordinario.

Una lectura del texto, desvinculada de la influencia de una praxis contra la que está en un contraste radical, desemboca en una neta delimitación del ámbito de operatividad de la norma constitucional. Sin embargo, la doctrina ha ampliado los confines restringidos en que la norma constitucional había deliberadamente contenido esta potestad normativa del gobierno, teorizando, junto a una necesidad absoluta, correspondiente aproximadamente a la formulación constitucional, también una necesidad relativa, es decir, existente en relación con el particular y contingente rumbo político perseguido por el gobierno y por la mayoría parlamentaria (Esposito). Esta tesis en cuanto es ampliamente correspondiente a la efectividad del sistema, se pone todavía en contraste con el segundo párrafo del artículo 77 constitucional que prevé la convocatoria y la reunión, dentro de los cinco días, de las cámaras “aunque estén disueltas”. En efecto, es conocido y aceptado en doctrina, que con la disolución debería detenerse la actividad del rumbo político y el gobierno debería limitarse al desahogo de los asuntos comunes (o de ordinaria administración) que por lo particular y delicadeza del momento político institucional deberán desarrollarse en una forma aún más restringida de cuanto acontece en ocasión de las crisis de gobierno. En una situación tal, por lo tanto, la convocatoria de las cámaras escapa totalmente a las exigencias de un rumbo político que ya se ha agotado, y puede encontrar justificación, solamente, en la excepcionalidad del caso que se presenta, la que se pone, por lo tanto, como límite general al poder del gobierno de recurrir a la decretación de urgencia.

<sup>142</sup> Los decretos-ley están destinados a terminar y a desaparecer del orden jurídico con todos sus efectos de naturaleza transitoria, si no están sujetos al control por parte de las dos cámaras, que deben, si así lo consideran, “convertirlos en ley”, dentro del término de sesenta días. Según la doctrina más acreditada (Crisafulli, Paladín) la ley de conversión sustituiría al decreto-ley. Por lo tanto, desde la fecha de entrada en vigencia de la ley de conversión, las normas que el decreto-ley había introducido provisionalmente “ven renovada la propia fuente, que no es ya la medida gubernativa, ya salida de escena, sino la sucesiva ley de conversión llamada “innovación de la fuente” (Crisafulli).

dos sus efectos desde el inicio, en efecto, ha obligado al gobierno a convenir sistemáticamente el contenido normativo con las oposiciones, especialmente con la más fuerte oposición de izquierda, para ampliar el consenso y con el fin de evitar el riesgo de que éste no se convierta. Por lo tanto, el decreto legislativo, en la medida en que se ha transformado de instrumento excepcional en instrumento normal de gobierno y de aplicación del rumbo político del Ejecutivo, ha llegado a ser uno de los institutos más importantes a través del cual se ha realizado ese régimen comprometido entre la mayoría y las oposiciones, al que las fuerzas políticas, desde hace un decenio a esta parte, han buscado de afianzarse.

El abuso sistemático y frecuente de la decretación de urgencia, no podía dejar de incidir sobre el desarrollo ordenado de la actividad parlamentaria. La programación de los trabajos a menudo es alterada y, con mucha frecuencia, impedida por un verdadero aluvión de decretos que obligaba a las cámaras a operar solamente para su conversión en ley, reduciendo al mínimo tanto la actividad de control como la actividad ordinaria legislativa. Las cámaras, por lo tanto, no estaban en condiciones de dedicarse al examen y a la aprobación de los proyectos de ley considerados más importantes y más urgentes, sino obligadas a recibir las evaluaciones de urgencia hechas propias por el gobierno con el recurso del instituto del decreto-ley.

Esta situación, extremadamente desagradable para el funcionamiento de las dos cámaras y para las relaciones entre el Parlamento y el gobierno, ha encontrado su expresión en numerosas y repetidas intervenciones de los respectivos presidentes, ampliamente compartidas por los grupos parlamentarios. En consecuencia, se ha llegado a una reforma específica de los reglamentos parlamentarios, que, aun racionalizando el procedimiento de conversión de los decretos-ley y haciéndola conforme a las exigencias del artículo 77 constitucional, no ha sido capaz, sin embar-

---

Las consecuencias de este modo de entender la naturaleza de la ley de conversión son evidentes: ésta sería un acto legislativo, en todo y por todo idéntica a las otras leyes ordinarias, desvinculado del decreto-ley al que convierte, sujeto sólo a los límites que ha puesto la constitución a la potestad legislativa de las cámaras. Éstas, por lo tanto, al convertir el decreto-ley escaparían a los límites que ha puesto la constitución a la decretación de urgencia del gobierno. En definitiva, el Ejecutivo podría recurrir a este instrumento toda vez que lo considere oportuno, aun fuera de los presupuestos constitucionales, confiando luego a la propia mayoría, en sede de conversión, la tarea de sanar las ilegitimidades eventualmente cometidas. En tal modo, el sistema de garantía constitucional que el constituyente ha delineado alrededor de la decretación de urgencia, disciplinándola detalladamente y con extremo rigor, acaba por esfumarse completamente.

En cambio, parece preferible considerar que a la ley de conversión le haya confiado el artículo 77 constitucional, la única función atribuible de eficacia de ley al acto gubernativo, sin poder incidir, entonces, en modo alguno (sanándolos) sobre eventuales vicios de constitucionalidad de este último. Ambos actos —el del gobierno y el del Parlamento, vinculados en manera inescindible— están, en las respectivas esferas de competencia, subordinados al artículo 77 que los disciplina, y en cuanto tales, incapaces para prevalecer sobre la norma constitucional. Los vicios de constitucionalidad propios del decreto-ley, por lo tanto, no pueden ser sanados por la ley de conversión, sino, deberían estar sometidos al control de la Corte constitucional (aunque esta última, sin embargo, se ha abstenido sustancialmente, sobre la base de la teoría antes criticada, de ejercerlo).

go, para reconducir, dentro de límites aceptables, el abuso que el gobierno ha hecho de este instrumento.

La disciplina reglamentaria relativa a la conversión de los decretos-ley (artículos 96-*bis* y 85, sexto párrafo, Reglamento de la Cámara, y artículo 78 del Reglamento del Senado) establece que el proyecto de ley de conversión<sup>143</sup> presentado por el gobierno o transmitido desde la otra Cámara, es asignado el mismo día a la comisión referente competente en el mérito y también a la comisión de asuntos constitucionales, la que, dentro de tres días del diferimiento en la Cámara y dentro de cinco días en el Senado, transmite a la asamblea el propio parecer sobre la subsistencia de los presupuestos requeridos por el artículo 77 constitucional,<sup>144</sup> así como

<sup>143</sup>El artículo 77 constitucional establece que cuando el gobierno adopta un decreto-ley, debe, el mismo día, presentarlo "a las cámaras que, aunque disueltas, se convocan expresamente y se reúnen dentro de cinco días". La praxis seguida a este propósito, en la Cámara y en el Senado, y las normas reglamentarias mencionadas en el texto que luego las han ratificado, en cambio, se separan profundamente de la norma constitucional, dado que el decreto-ley es presentado sólo ante una Cámara y no ante ambas. Esta situación se vincula, por una parte, a la normativa existente antes de la entrada en vigencia de la Constitución republicana (y más precisamente, al artículo 3 de la Ley número 100 de 1926, por el cual el decreto-ley debía ser presentado, para los efectos de conversión en ley, "a una de las dos asambleas legislativas") y, por la otra, a la exigencia de no limitar la conversión a una simple aprobación o rechazo del texto adoptado por el Ejecutivo, sino de someterlo contextualmente a modificaciones.

Ninguna de las dos argumentaciones, sin embargo, es suficiente para justificar la violación de la norma constitucional. El hecho de que la disciplina preconstitucional de la decretación de urgencia, proveyesse a la presentación del decreto-ley ante una sola Cámara, carece completamente de influencia en nuestro ordenamiento, dado que el legislador constituyente ha aprobado una nueva disciplina radicalmente diversa de la precedente. En segundo lugar, no parece que por la exigencia de permitir a la Cámara modificar el texto del decreto-ley contextualmente para su conversión (por una exigencia obvia de economía procedimental, que no puede ser desconocida) deba brotar la necesidad de la presentación a una sola de ellas y no a ambas. En efecto, corresponde a la potestad reglamentaria de las cámaras, la tarea de delinear un procedimiento específico de conversión de los decretos-ley que permita, por un lado, en el pleno respeto de la previsión constitucional, la intervención inmediata de ambas para la verificación de los presupuestos constitucionales y, en caso negativo, su cancelación de ordenamiento jurídico y la eventual activación de la conexas responsabilidad; por el otro, disipe los problemas surgidos de la presentación contemporánea en las dos ramas del Parlamento del proyecto de ley de conversión, delineando, por ejemplo, un procedimiento que permita el inicio del *iter* legislativo verdadero y propio en una Cámara, y en la otra, sólo el examen preliminar en comisión, sin votación, hasta cuando le sea transmitido el texto aprobado por la primera. Es obvio que por acuerdos entre las dos presidencias y el gobierno, se debería confiar la tarea de distinguir alternativamente entre las dos cámaras los varios proyectos de ley de conversión, con el fin de salvaguardar el principio de su perfecta igualdad institucional.

<sup>144</sup>Como es conocido, no es este el único caso en el que las cámaras efectúan un control de constitucionalidad, de un acto sometido a su examen. Más bien, una finalidad específica de la comisión de asuntos constitucionales es precisamente la de proveer de opiniones sobre la constitucionalidad de ley, a la comisión competente en el mérito y, en consecuencia, a la asamblea (*cf.*, artículo 75, primer párrafo del Reglamento de la Cámara, y artículo 40, segundo párrafo, del Reglamento del Senado). Sin embargo, eso no implica de hecho que la evaluación de legitimidad constitucional, efectuada por los órganos internos de las cámaras se ponga en conflicto, excluyéndolo, en el control de constitucionalidad que en nuestro ordenamiento está confiado a la Corte constitucional. La ausencia de incompatibilidad entre el control parlamentario y el de la Corte constitucional, se vincula a la naturaleza radicalmente diversa de los dos órganos (política, ésa de las dos cámaras, jurisdiccional de la Corte constitucional), que se refleja sobre sus mismas actividades. Las mismas consideraciones valen frente al control de constitucionalidad efectuado por las cámaras frente a los decretos-ley. Por otra parte, eso resulta claramente confirmado por el mismo artículo 96-*bis* del Reglamento de la Cámara, cuyo segundo párrafo prevé el diferimiento de los diseños de ley de conversión de los decretos-ley a la comisión de asuntos constitucionales "para el parecer, según los sentidos del artículo 75", que al referirse a la actividad consultiva general, efectuada por esta comisión, no diferencia en nada esta última de aquélla desarrollada en ocasión del examen de los presupuestos de constitucionalidad de la decretación de urgencia.

sólo en el Senado “de los requisitos establecidos por la legislación vigente” (es decir, por el artículo 15 de la Ley número 400 de 1988).<sup>145</sup>

Cuando la comisión de asuntos constitucionales no encontrase en su parecer, la subsistencia de los requisitos de constitucionalidad del decreto-ley éste se transmite inmediatamente al presidente de la asamblea, quien convoca a esta última para que se pronuncie. Se llega al mismo resultado, en el caso en el que el parecer de la comisión de asuntos constitucionales sea favorable, a condición de que, dentro de las veinticuatro horas de su transmisión al presidente, lo pidan, respectivamente, un décimo de los componentes del Senado, o bien, en la Cámara, treinta diputados o uno o más presidentes de grupo que separada o conjuntamente resulten de la misma consistencia numérica.

En la discusión relativa intervienen (por no más de quince minutos en la Cámara, diez en el Senado), además del gobierno y el relator, un representante por cada grupo parlamentario (así como, en la Cámara, por no más diez minutos, los diputados disidentes respecto a las posiciones tomadas por el propio grupo).

En la Cámara, la asamblea se pronuncia con votación, en donde resulte la presencia del número legal; en el Senado, la votación se efectúa por apelación nominal con escrutinio simultáneo. Si la votación sobre presupuestos constitucionales (o, en el Senado, también sobre requisitos establecidos por la legislación vigente) tiene resultados negativos, el proyecto de ley de conversión se entiende rechazado. El cuarto párrafo del artículo 78 del Reglamento del Senado establece además que cuando tal deliberación se refiera a una parte o a disposiciones al singular del decreto-ley o del proyecto de ley de conversión, sus efectos operan limitadamente a esas partes o disposiciones que se intentan suprimir, delineando con ello una especie de conversión parcial (o parcial no-conversión) del decreto-ley.<sup>146</sup>

<sup>145</sup>El segundo párrafo del artículo 15 de la Ley número 400 de 1988, dispone que el gobierno no puede mediante decreto-ley, conferir delegaciones legislativas según los sentidos del artículo 76 constitucional, proveer en las materias indicadas en el cuarto párrafo del artículo 72 constitucional; renovar disposiciones de decretos-ley a los que se le haya negado la conversión, con el voto de una de las dos cámaras; regular las relaciones jurídicas surgidas sobre la base de los decretos no convertidos; retomar la eficacia de disposiciones declaradas ilegítimas por la Corte constitucional por vicios fuera del procedimiento legislativo; y, además (tercer párrafo), que el decreto-ley debe contener medidas de aplicación inmediata cuyo contenido debe ser específico, homogéneo y correspondiente al título.

<sup>146</sup>De los trabajos preparatorios de esta disposición resulta la disociación, por lo que se refiere a los efectos, entre el rechazo de conversión del decreto, que implica el rechazamiento del mismo, y el rechazo parcial, debido a la evaluación de no subsistencia de los presupuestos de constitucionalidad o de los requisitos requeridos por la legislación vigente relativa a partes o disposiciones en particular del decreto-ley, que se entienden como suprimidas para darle curso ulterior al procedimiento. En definitiva, parecería que se debería considerar que el voto declarativo de la insubsistencia de los presupuestos de constitucionalidad o de legitimidad del derecho, equivalga al rechazo total de conversión, mientras que la deliberación de insubsistencia parcial de esos requisitos equivalga a la aprobación de una enmienda supresoria, retomable a través de la acostumbrada *navette* parlamentaria. El sexto párrafo del artículo 15 de la Ley número 400 de 1988 después confía al ministro de gracia y justicia la tarea de cuidar la publicación inmediata del rechazo o conversión parcial, sólo si ésta es “definitiva”, es decir, si fue deliberada por ambas cámaras.

Durante el curso ulterior de la discusión no pueden ser presentadas cuestiones prejudiciales de mérito, o suspensivas, ni órdenes del día de no pasar a los artículos. Por otra parte, le espera al presidente de asamblea el poder de declarar inadmisibles las enmiendas y los artículos agregados que no se refieran estrechamente a la materia del decreto-ley (artículo 96-bis, octavo párrafo del Reglamento de la Cámara, y artículo 97 del Reglamento del Senado).<sup>147</sup>

Transcurrido el término de quince días, asignado por el segundo párrafo del artículo 81 del Reglamento de la Cámara a la comisión referente para el informe a la asamblea, el proyecto de ley de conversión, de cualquier manera, es tomado en consideración en la programación de los trabajos, aunque el examen relativo no haya sido cumplido por la comisión. La norma obviamente facilita, pero sin garantizarla, su inserción en la programación para llegar en tiempo útil una deliberación concluyente. En cambio, en el Senado, el proyecto de ley de conversión presentado por el gobierno está inscrito, en todo caso, en el orden del día de la asamblea en modo de asegurar que la votación final se realice no después del trigésimo día del diferimiento. La norma se refiere, obviamente, a la única eventualidad en que el diseño de ley sea presentado por el gobierno, y tiende a asegurar a la Cámara la mitad del tiempo fijado por la constitución (treinta días) para el examen del diseño de ley de conversión.<sup>148</sup>

---

Esta disociación en los efectos, entre el rechazo de conversión total y el parcial, despierta serias perplejidades. En efecto, o se admite que el decreto-ley pueda ser sólo convertido o no convertido *in toto*, y entonces se debe excluir que sea admisible una deliberación parcial de insubsistencia parcial de aquellos presupuestos y la norma reglamentaria que la permite y la disciplina debería ser considerada constitucionalmente ilegítima; o bien, se considera que tal voto sea legítimo, y entonces no nos parece que se pueda escapar a la conclusión que los efectos deban ser idénticos: publicación inmediata en la *Gazzetta ufficiale* y pérdida contextual de eficacia jurídica de las partes del decreto consideradas no conformes a la constitución.

Por otra parte, tanto en uno como en otro caso, es idéntica la naturaleza de la deliberación sobre la evaluación de los presupuestos de constitucionalidad, asimilable a un acto de control político sobre la actuación del gobierno, cuyos efectos no pueden variar en relación con las consideraciones de naturaleza cuantitativa. La irracionalidad de la disposición brota luego con ulterior evidencia cuando se tiene presente que toda la disciplina reglamentaria, tanto de la Cámara como del Senado, ha tenido como rigurosamente distinta la fase de la evaluación de los presupuestos de la constitucionalidad, de la que deberían surgir idénticas consecuencias de carácter jurídico, de la fase del mérito relativa a la evaluación del contenido normativo del decreto-ley y de la ley de conversión (para la que es necesario el consenso idéntico de las dos cámaras).

<sup>147</sup>El último párrafo del artículo 78 del Reglamento del Senado, establece que las enmiendas presentadas en comisión a la ley de conversión y aprobadas por ella, deben ser transmitidas a la asamblea "como tales", es decir, separadas del texto del decreto-ley (cuyos artículos no se votan) y del artículo (por costumbre único) de la ley de conversión. También, en la Cámara, los artículos del decreto-ley no son votados y, para el sexto párrafo del artículo 85, la discusión sobre el artículo de conversión del decreto-ley acontece sobre el conjunto de enmiendas, subenmiendas y artículos agregados, referida a cada uno de los artículos del decreto-ley.

<sup>148</sup>El artículo 15 de la Ley número 400 de 1988 establece, en el segundo párrafo, que el gobierno no puede renovar las disposiciones de los decretos-ley a los que se les haya negado la conversión en ley, con el voto de una de las dos cámaras, reconociendo implícitamente con eso, la facultad al gobierno, fuera del caso indicado, para volver a presentar los decretos-ley no convertidos por el inútil transcurso del término de sesenta días.

De esta manera, se recibe y legitima la praxis que, sin embargo, no parece conforme al texto constitucional, y que desde hace un veinteno se ha establecido a este propósito.

Una evaluación de esta disciplina, sobre todo en orden a la deliberación sobre la subsistencia de presupuestos de constitucionalidad, conduce a un juicio de insuficiencia sustancial. En efecto, las cámaras son órganos políticos y quedan como tales porque son ellas a las que se les confían evaluaciones de orden jurídico-constitucional. En efecto, sus miembros variadamente condicionados por las finalidades políticas por conseguir, por la disciplina de partido, por la exigencia de sostener o contrastar, según la colocación parlamentaria, la coalición gubernativa.

El filtro parlamentario que se ha querido introducir en el procedimiento antes descrito se ha demostrado, entonces, del todo no idóneo, como era fácil prever, para proponer un dique al abuso de la decretación de urgencia y a reconducir, esta última, al respeto de las normas constitucionales y legislativas. En efecto, las cámaras han reconocido sistemáticamente la conformidad a unas y a otras de los decretos-ley adoptados por el gobierno, y en las raras ocasiones en que las comisiones de asuntos constitucionales han transmitido a la asamblea una propuesta negativa, rigurosamente motivada también, esta última ha sido, después, tranquilamente desatendida.

Las profundas transformaciones producidas en este último decenio a los reglamentos parlamentarios: el progresivo y rápido cierre de los amplios espacios dejados al obstruccionismo, el abandono de los módulos de compromiso entre la mayoría y las oposiciones y el reconocimiento normativo a la primera de una efectiva y reforzada capacidad de decisión, hasta la adecuación de los tiempos de la discusión, permiten hoy al gobierno y a su mayoría llegar en tiempos muy breves, aunque apoyados por una cohesión no ficticia y por una voluntad política real, a la adopción de medidas legislativas de aplicación del rumbo político acordado. En esta nueva y diferente situación la ampliación del instituto de la decretación de urgencia con la finalidad de aplicar el rumbo político del gobierno, pierde su justificación tradicional fundada sobre la inexistencia de rápidos procedimientos parlamentarios de decisión y, por lo tanto, debe ser reconducido a los estrechos márgenes constitucionales fijados. Para su respeto, el control parlamentario es hoy, en teoría y en el hecho, insatisfactorio completamente. Con la llegada de los partidos y la consolidación de la relación entre la mayoría parlamentaria y el gobierno disminuyó hasta las raíces, salvo casos excepcionales, la posibilidad de un control efectivo de las cámaras sobre el Ejecutivo.

Éste, por lo tanto, debería confiarse a órganos ajenos a las cámaras, es decir, al Presidente de la República, en sede de emanación, y a la Corte constitucional, en el juicio constitucional. Pero, ni uno ni la otra han querido ejercerlo hasta ahora, aunque si los tiempos parecieran ya maduros para que el instituto sea colocado en el nicho diseñado por el legislador constituyente.

### *El procedimiento de aprobación de las leyes constitucionales*

PARA EL PROCEDIMIENTO de formación de las leyes constitucionales y de revisión de la constitución, el artículo 138 exige por parte de cada Cámara “dos sucesivas deliberaciones con un intervalo de no menos de tres meses”, así como la mayoría absoluta de los componentes para la segunda votación, con la ordenación, luego, de no dar lugar al referéndum popular previsto por el mismo artículo, cuando en la segunda votación la ley haya sido aprobada, en ambas cámaras, con la mayoría de dos tercios de sus componentes. Es conocido que con la Ley del 25 de mayo de 1970, número 352, institutiva de varios tipos de referéndum previstos por la constitución, ha cesado de ser exclusivo y obligatorio el procedimiento que implicaba la mayoría de los dos tercios para la segunda deliberación —que por fuerza de las cosas había sido el único aplicable correctamente por la imposibilidad del referéndum—, con la consecuencia de que ya son operantes dos módulos de revisión constitucional: el exclusivamente parlamentario, que era precisamente el único accionable hasta la Ley de 1970, y que exige el alto quórum de los dos tercios, y el mixto, que implica la posibilidad de la participación popular en el procedimiento formativo de la ley constitucional, cuando para la segunda deliberación se haya expresado afirmativamente la mayoría de los componentes. El presente párrafo no distingue entre los dos módulos precedentes, siendo idénticas para ambos las cuestiones de derecho parlamentario vinculadas a la revisión constitucional.

La interpretación del señalamiento constitucional, dio ocasión para una polémica, particularmente aguda también en sede política, al final de la segunda legislatura republicana, a propósito de los acontecimientos procedimentales para la discusión de un proyecto de reforma del Senado. La doctrina, conforme en considerar indispensable el procedimiento gravado tanto para la revisión de la constitución como para las leyes constitucionales, quedó dividida sobre la selección entre el principio de la alternativa y el de la inmediatez a propósito de la doble deliberación de cada Cámara, y respecto a aquélla sobre el criterio de la doble deliberación, “conforme” o no, para la validez del procedimiento, si se seguía o no se seguía el criterio de la consecutividad. Los autores de la llamada “doble conformidad”, es decir, de la prohibición de introducir enmiendas en la segunda deliberación, preveían con razón en esa, el único serio agravamiento idóneo para satisfacer las exigencias deseadas por el constituyente, en cuanto a que permite la más evidente e indiscutible manifestación de ese “repensamiento” sin reservas, que se quiere como objetivo de este procedimiento agravado. En cambio los autores de la licitud de dos deliberaciones no conformes y aquéllos de su legítima inmediatez en la misma Cámara, objetaron, los primeros, que el constituyente usó en los trabajos prepara-

torios la expresión “dos sucesivas lecturas”, más bien que “deliberaciones”, significando con ello —en el expreso reclamo a un instituto del parlamentarismo clásico— que las cámaras podían enmendar muy bien el texto después del intervalo de tres meses y, los segundos, que no puede ser aceptable para una asamblea, contra los principios informadores de todo el derecho parlamentario, aprobar un texto legislativo antes que la manifestación de su voluntad frente a él haya sido perfeccionada.

La normativa constitucional, aun por motivos políticos, tuvo además, aplicaciones contrastantes en las primeras legislaturas. En 1952, cuando surgió en la Cámara de Diputados el problema del procedimiento para la ley constitucional (Giovanni) Leone —la primera, después de la entrada en vigencia de la Constitución—, no sólo fue adoptado el criterio de las dos consecutivas deliberaciones en la misma Cámara, sino que hubo, más aún, una decisión de la junta del reglamento, entendida para disciplinar la cuestión en vía normativa. Eso que después dio lugar al artículo 107 del Reglamento de la Cámara, texto de 1952, con base en el cual “...las dos deliberaciones previstas por el artículo 138 de la Constitución tienen lugar consecutivamente...”. Por otra parte, se admitieron enmiendas, también en segunda deliberación. Fue en 1957, en relación con la urgencia de aprobar la reforma del Senado en la Cámara de Diputados, antes del término de la legislatura que esta asamblea quiso regresar sobre la propia decisión, modificando incluso la disciplina del procedimiento para la aprobación de las leyes de revisión y de las leyes constitucionales. Así nació un nuevo artículo 107 en el que se prescribía simplemente que “las dos deliberaciones previstas por el artículo 138 ...tienen lugar a distancia de tiempo no inferior a tres meses...”. Resultó por lo tanto, abandonado el criterio de la inmediatez y escogido el de la alternación: no tanto por razones teóricas sino porque —como fue claramente declarado— la consecutividad hubiera constituido un grave obstáculo práctico a la posibilidad de llevar a buen término algunas reformas o integraciones constitucionales antes del final de la legislatura. Pero la “razón práctica” de esta preferencia no encontró eco en los hechos, como sucedió pocos meses después en sede de discusión del proyecto de ley de reforma del Senado, cuando en aquella misma asamblea, por señalamientos del senador De Nicola, el relativo procedimiento fue tachado de inconstitucionalidad, ya sea por la ausencia de la inmediatez de las dos deliberaciones, ya sea por otras cuestiones puestas en el acontecimiento, especialmente en la del absurdo criterio de permitir enmiendas en segunda deliberación, que en realidad hubieran sido aprobadas una sola vez. Bajo el aspecto formal, no se verificó un contraste procedimental entre las dos ramas del Parlamento, ya que la mayoría de los votantes en el Senado —cuyo reglamento callaba sobre la materia— aún no identificándose con la mayoría ministerial rechazó las excepciones de inconstitucionalidad y adoptó, hasta el fondo, el procedimiento expresamente previsto por el reglamen-

to entonces vigente en la Cámara de Diputados. Fue notorio que, en el Senado, el mayor grupo sostenedor del gobierno se abstuvo de votar sobre la reforma constitucional (igualmente que sobre el proyecto de ley constitucional, para permitir a Trieste participar en la elección del Senado): así que la confusión permaneció, tanto que en ocasión de la disolución anticipada del Senado, el presidente del consejo, ilustrando el acto presidencial que había refrendado, mencionó expresamente —entre los varios motivos políticos que habían determinado la concomitante voluntad del jefe del Estado y del jefe de gobierno— a la “falta de normas ciertas y concordantes del procedimiento parlamentario” para la aprobación de las leyes constitucionales.

Con deliberaciones oportunas conformes a las juntas del reglamento de las dos cámaras (que por primera vez habían actuado en forma conservadora, según un método definitivamente por estimular), la atormentada materia encontraba en 1958, una reglamentación satisfactoria. Según esa disciplina, queda rechazado el criterio de la consecutividad (después de la aprobación en sede de primera deliberación por parte de una Cámara, el proyecto para la otra cámara para la primera deliberación, sin esperar el término constitucional para la segunda deliberación por parte de la primera Cámara); los tres meses útiles para adoptar la segunda deliberación comienzan comprendiendo los periodos de puesta al día, de la fecha en la que una rama del Parlamento ha deliberado en primera votación, siempre que el proyecto sea retransmitido por la otra rama, con el texto mismo aprobado por ésta: es decir, en la práctica, los tres meses inician en fechas distintas para las dos cámaras, pero, bajo la condición de que se haya realizado el acuerdo sobre un idéntico texto, naturalmente por lograr, si es el caso, con la acostumbrada *navette*, que entrará siempre en el procedimiento de primera deliberación; en fin, en la segunda deliberación, que no admite las cuestiones prejudicial y suspensiva, ni discusión de los artículos en particular, queda excluida consecuentemente la posibilidad de proponer enmiendas, de órdenes del día y peticiones de arreglos.

El derecho parlamentario positivo —en esta parte no modificado por la reforma de 1971— acogía así, las tesis hechas valer antes en la doctrina por Mortati desde 1952. particularmente relevante en la disciplina vigente, es la exclusión de enmiendas en la segunda deliberación, teniendo presente también que el permitir las hubiera significado avalarlas. Como fue notado por Balladore-Piellieri— que no pudieran proponerse ciertas enmiendas en la primera deliberación, para después introducir las repentinamente en la segunda, y hacer así más fácil su definitiva aprobación alternando completamente la *ratio* que preside la preferencia del procedimiento gravado en la constitución.

En todo proyecto de ley constitucional o de revisión constitucional que vierte *naturaliter* “en materia constitucional”, ocurre automáticamente la exclusión del

procedimiento descentralizado, al que se refiere el último párrafo del artículo 72 constitucional, para el *iter* 24 referido a la primera deliberación, en donde la norma quiere que el *iter* “adopte a las formas previstas por el presente reglamento para los proyectos de ley ordinaria” (artículo 121 del Reglamento del Senado y, análogamente, el artículo 97 del Reglamento de la Cámara); esto es para leer en relación con la norma que para los proyectos de ley en materia constitucional prescribe “siempre obligatoria la votación por parte de la asamblea” (artículo 35 del Reglamento del Senado y, análogamente, el artículo 92 del Reglamento de la 59 Cámara). A la prohibición de aprobación en comisión deliberante se agrega, sin duda, la de la comisión denominada redactora: elimina, al respecto, toda confusión abstractamente creada en el pasado (abstractamente, ya que no se ve cuál es el sentido práctico que hubiera tenido la asignación de proyectos de ley constitucional en la comisión en sede redactora, cuando todos saben que tal procedimiento podría, si acaso, tener alguna utilidad sólo para los textos de ley con un articulado complejo y minucioso) la expresa disposición ahora insertada oportunamente en los nuevos reglamentos (artículos 36, del Reglamento del Senado, y 96 del Reglamento de la Cámara) que impide también este procedimiento para los proyectos de ley en materia constitucional.

Cuando, siempre en el *iter* relativo a la primera deliberación, se verifique entre las dos cámaras alguna discordancia sobre el texto y la consecuente modificación de él por parte de una rama del Parlamento, el reexamen por parte de la otra rama (y el eventual nuevo examen por parte de la segunda Cámara, cuando no se haya realizado *in idem consensus*) versará únicamente sobre las modificaciones aportadas a las eventuales enmiendas consecuentes, salvo la votación final, así como sucede para la normal *navette* en el procedimiento formativo de la ley ordinaria. En cuanto a la segunda deliberación, ésta implica, en cada Cámara, el reexamen en sede referente por parte de la comisión competente (que es la de asuntos constitucionales) y, en asamblea, la discusión general y la aprobación del conjunto, con facultad de declaración de voto para cada grupo.<sup>149</sup>

<sup>149</sup>De muy escasa utilidad y, aun menor, fundamento lógico, puede parecer la repetición, en segunda deliberación, del examen preliminar en comisión referente, ya sea porque es de presumir que el conocimiento instructorio del texto se haya hecho ampliamente durante la primera deliberación, ya sea porque durante la segunda, como es sabido, no pueden ser adoptadas, ni propuestas, enmiendas o artículos agregados: tal incongruencia aparente asume particular importancia para el procedimiento que los reglamentos asignan a las comisiones en sede referente, las cuales, habilitadas en el Senado para la discusión de los artículos específicos sólo cuando hayan sido presentadas enmiendas, en defecto de ésta deben limitarse, antes de ampliar el informe, a una “eventual exposición preliminar” y a una “discusión general de carácter sumario; mientras que en la Cámara de Diputados se aplica sólo la norma sobre el “examen preliminar del proyecto”, una vez que lo hayan finalizado tanto el eventual “comité restringido” como el “comité de los nueve”, respectivamente, al “ulterior examen para la formulación de las propuestas relativas al texto de los artículos” y “para examinar las enmiendas presentadas directamente en asamblea”. Sin embargo, la obligación del reexamen del proyecto, por parte de la comisión competente, aun para la segunda deliberación, se justifica a causa del orden perentorio o al que se refiere el pri-

Con una disposición, recibida también de la disciplina reglamentaria de 1958, queda estatuido (artículo 100 del Reglamento de la Cámara y 124 del Reglamento del Senado) que si el proyecto de ley es rechazado en segunda deliberación, procede la disciplina general para el caso de rechazo, la que, como se sabe, señalaba en un tiempo impedimento a la representación antes de que hubiesen transcurrido al menos seis meses, y ahora prescribe, si el sujeto está representado, su temporal improcedencia por el mismo periodo, en el sentido de asignación a la comisión competente. Así como, por expresa referencia del procedimiento para la formación de la ley ordinaria por aplicar a la primera deliberación, este instituto se aplica también para esa fase, es necesario examinar los diferentes efectos, según que se aplique a una u otra especie procedimental. En efecto, es posible que una iniciativa de revisión constitucional pueda no lograr, en la primera eventualidad, la mayoría simple (si se trata de una iniciativa gubernamental, debido a la escasa disciplina de la coalición de mayoría, o porque hayan intervenido cambios en el gobierno)<sup>150</sup> y que, ésa, en la otra eventualidad, no alcance el consenso de grupos de oposición considerado necesario para lograr la mayoría absoluta. Cuando el proyecto sea rechazado durante el *iter* de la primera deliberación, eso puede suceder de hecho, ya sea porque el rechazo tenga lugar por parte de la Cámara investida como primera para el examen del texto, o porque el rechazo se manifiesta por parte de la Cámara cuyo texto ha sido enviado sucesivamente a la aprobación de la otra. En la primera hipótesis, es evidente que el proyecto de ley constitucional no puede ser transmitido y, por lo tanto, la Cámara investida deberá esperar seis meses antes de reconsiderarlo, si está representado, mientras que la otra quedará inactiva en el intervalo.<sup>151</sup> En la segunda hipótesis, aunque la improcedibilidad temporal actúe sólo para la rama, del Parlamento que ha rechazado el texto después de haberlo recibido de la otra rama, se debe excluir que la deliberación de esta última pueda quedar como válida: la unidad procedimental del instituto de la “primera deliberación” y la circunstancia de que el eventual nuevo proyecto representado en la asamblea que ha rechazado precedente, no es ni puede ser aquél transmitido a la otra Cámara (aunque fuera idéntico), implican

---

mer párrafo del artículo 72 constitucional, que impone para “todo proyecto de ley”, tanto el examen de comisión como el sucesivo de asamblea (pero se podría objetar que para “todo proyecto de ley”, la misma fuente constitucional prescribe para la asamblea, el otro orden perentorio de aprobarlo “artículo por artículo”).

<sup>150</sup>En un caso del género, se puede prever, en verdad, que el gobierno prefiera retirar el proyecto de ley, o también, que sugiera a la propia mayoría de no presionar en conferencia de presidentes para que sea inscrito en el programa de los trabajos.

<sup>151</sup>Por las características típicas de un proyecto de ley constitucional, sería técnicamente imposible recurrir en tal caso al *escamotage*, que, por otra parte, es siempre incorrecto presentarlo mientras dure la improcedibilidad de un proyecto análogo en la sustancia, eventualmente de iniciativa parlamentaria: en efecto, la norma que ha sustituido la antigua prohibición se refiere a “proyectos de ley que *reproduzcan sustancialmente el contenido* de proyectos rechazados precedentemente”.

que el doble procedimiento de la primera deliberación se ha concluido negativamente, que el *iter* está terminado con el rechazo del texto y que, por lo tanto, un eventual nuevo proyecto representado deberá recomenzar *ex novo* el procedimiento en ambas cámaras. En suma, se aplica el mismo criterio adoptado para la formación de una ley ordinaria, cuyo proyecto, si es reprobado por una rama del Parlamento, después de haber sido aprobado por la otra, implica, si es representado seis meses después, la *renovatio* del procedimiento bicameral.

En cuanto a la hipótesis de rechazo del proyecto en el *iter* de la segunda deliberación, también ése da lugar a la doble eventualidad de que la votación con resultado negativo se verifique en la asamblea que primero, en orden de tiempo, hubo enfrentado la cuestión, o, también, en la otra, siendo eso igualmente posible cuando así lo determinen las respectivas relaciones de fuerza entre los grupos en las dos cámaras. Tanto en uno como en el otro caso, la falta de aprobación en una Cámara produce la caducidad, en ambas asambleas, de todo el procedimiento de revisión constitucional cumplido hasta ese momento: la previsión reglamentaria de la temporal improcedibilidad “en caso de representación” (la referencia está en el texto expreso en el Senado; en el de la Cámara, está implícito), se refiere, claramente, a la eventual nueva iniciativa de ley constitucional, por “representar”, para recomenzar no antes de los seis meses, el *iter* de la primera deliberación. Eso es lógico del todo, ya sea porque la ya señalada unidad del procedimiento constitucional (o si se prefiere, unidad de los subprocedimientos que la componen), ya sea porque el derecho parlamentario positivo impide ya –oportunamente– la posibilidad de enmiendas modificatorias en segunda deliberación, con la consecuencia de que esta última asume la exclusiva naturaleza de una confirmación sutilmente política de interpretación positiva de un texto ya completo y no enmendable. Ahora, si para el ausente recurso de los grupos parlamentarios necesario para alcanzar la mayoría calificada, ha faltado tal confirmación, no hubiera tenido sentido permitir experimentar una nueva tentativa en segunda deliberación, siendo imposible por la disciplina vigente –sin mencionar otras consideraciones jurídico-formales– aquellos acuerdos de compromiso que en la formación ordinaria de la ley sirven para liberar situaciones análogas, pero, siempre, llegando a enmiendas de transacción.

### *Los procedimientos de vinculación con la actividad de organismos comunitarios e internacionales*

LA INSTITUCIÓN de las comunidades europeas ha determinado una profunda comprensión de la soberanía nacional, que la Corte constitucional (sentencia número 14 de 1964) ha considerado, todavía, legítima, encontrando el fundamento en el

artículo 11 constitucional, que permite, precisamente, aquellas “limitaciones de soberanía, necesarias a un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las naciones”.

Los actos normativos de las comunidades –y en eso consiste el *vulnus* al principio de la soberanía– son vinculados para los estados miembros. El *reglamento* comunitario, en efecto, encuentra automáticamente una aplicación en el ámbito de cada uno de los estados miembros. Ése vincula directamente a los ciudadanos, desaplicando la normativa legislativa interna previsor y resistiendo a la fuerza abrogativa de aquélla sucesiva. En cambio, la *directiva* despliega normalmente su eficacia sólo frente a los estados (y no frente a los ciudadanos), obligándolos a la obtención del fin indicado, es decir, a crear todos los actos normativos internos necesarios para especificarlo en sus modalidades aplicativas, de modo de hacerlo concretamente operante cada los ciudadanos.

En la adopción de estos actos normativos por parte de los órganos de las comunidades europeas (la comisión o el consejo), sin embargo, no participa el Parlamento (que es el órgano representativo del pueblo), sino el gobierno. El primero, titular de la potestad legislativa, ve comprimido profundamente su papel, transformándose de órgano de decisión en órgano de mera recepción y aplicación de preferencias adoptadas en su exterior por la participación del gobierno (que asume importancia muy diversa y mucho más amplio del que, en general, le atribuye la constitución).

La llegada y consolidación de las comunidades europeas han puesto, entonces, en relieve, la exigencia, ya sea de la participación de las cámaras en el procedimiento de determinación de la normativa comunitaria (evidentemente en vía indirecta, a través del conocimiento de los argumentos en discusión y el consecuente orientamiento de la actividad del gobierno en los organismos comunitarios), ya sea por la definición de los procedimientos internos necesarios a la armonización de la normativa nacional con la comunitaria y a la concreta aplicación de esta última.

A eso han proveído, por último, las leyes número 183 de 1987 y número 86 de 1989 (la llamada ley La Pégola), así como las reformas reglamentarias del Senado (1988) y de las cámaras (1990).

La Ley número 183 de 1987 establece que el gobierno transmite a las cámaras (así como a las regiones) los proyectos de los reglamentos, de las recomendaciones y de las directivas de las comunidades europeas y que éstas pueden enviarles las relativas observaciones (artículo 9); y, todavía, el gobierno, dentro de los treinta días de la notificación de la recomendación y de la directiva comunitaria, lo comunica a las cámaras, informando al mismo tiempo, dentro del término de noventa días, sobre la conformidad o menos, de las normas internas vigentes a las prescripciones de los mencionados actos comunitarios (artículo 10).

La sucesiva ley La Pérgola, por un lado, dispone, entre otras cosas, que el gobierno debe presentar a las cámaras, cada semestre, un informe sobre la participación de Italia en el proceso normativo comunitario, en que se exponen los principios y las líneas características de la política italiana en los trabajos preparatorios a la emanación de los actos normativos comunitarios (artículo 7), y, por el otro, disciplina la llamada ley comunitaria (artículos 2 y ss.), estableciendo que, antes del 1.º de marzo de cada año, el gobierno debe presentar a las cámaras un proyecto de ley para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a las comunidades europeas. Tal ley comunitaria está destinada a contener disposiciones modificativas o abrogatorias de las normas vigentes en contraste con las obligaciones comunitarias; normas de delegación legislativa al gobierno para la realización de las directivas comunitarias; normas con las que se autoriza al gobierno para aplicar las mencionadas directivas, mediante su potestad reglamentaria en las materias ya disciplinadas por la ley, pero no sometidas por la constitución a la reserva de ley.

Sobre la redacción normativa delineada por las leyes antes indicadas, se insertan las disposiciones contenidas en los reglamentos parlamentarios, que para los asuntos comunitarios establecen específicos órganos y procedimientos.

Bajo el perfil organizativo, el Senado ha instituido desde 1968, una junta para los asuntos de las comunidades europeas (artículo 23), y la cámara (pero sólo con la reforma reglamentaria de 1990), una comisión especial para las políticas comunitarias (artículo 126), que tienen competencia general en materia de aplicación de los acuerdos comunitarios, así como (la primera) sobre las materias directamente vinculadas a la actividad y los asuntos de las comunidades europeas y (la segunda) sobre aspectos de orden de la actividad y de las medidas de las comunidades europeas. En definitiva, se configuran, especialmente en la Cámara, como órganos que se adjuntan a las comisiones permanentes sin invadir su esfera de competencia, caracterizándose como centros de coordinación y de impulso para el examen parlamentario de las cuestiones comunitarias (Lippolis).

La junta y la comisión especial se diferencian, luego, de las otras comisiones permanentes, ya sea porque no se aplica la prohibición para sus componentes de formar parte de más de una comisión, ya sea por los poderes atribuidos a ella, que son aquéllos de las comisiones permanentes en sede diversa de aquéllas legislativas y redactoras. Una y otra, por lo tanto, pueden desarrollar actividades de conocimiento, de rumbo y de control, mientras intervienen en el procedimiento legislativo a través de la elaboración en la materia de propia competencia, de opiniones obligatorias, pero no vinculantes (sólo a la Cámara, como se verá a la comisión especial se le confía el examen en sede referente, según una específica disciplina de la llamada ley comunitaria).

A la junta y a la comisión especial se transmiten los informes gubernativos sobre las comunidades europeas, cuyo examen está destinado a concluir con la transmisión de un informe a la asamblea (en la Cámara, la comisión especial puede optar, más que por el informe a la asamblea, por la adopción de una resolución).

A la junta y la comisión especial (en la Cámara, también las comisiones competentes por materia) pueden disponer que se desarrolle un debate con la intervención del ministro competente sobre las propuestas de la comisión de las comunidades europeas y sobre otras materias de las que se prevea su inserción en el orden del día del consejo, y además, sobre los asuntos que se refieren a los acuerdos sobre las comunidades o sobre actividades de éste y de sus órganos.

El Reglamento del Senado permite a la junta (con normativas que se aplica también en el caso en que se deba proceder al examen de los informes del gobierno) de invitar a los representantes italianos al Parlamento europeo para obtener noticias y elementos idóneos para integrar las informaciones sobre la materia en examen. Sin embargo, una facultad análoga se reconoce, en vía general, también a la comisión especial (artículo 126), tercer párrafo, letra e).<sup>152</sup>

Aun en el silencio de los reglamentos, estos debates pueden desembocar en la adopción de resoluciones frente al gobierno. En efecto, ha sido abrogada la explícita prohibición en tal sentido, contenida en los textos reglamentarios originales de 1971, mientras que ambos reglamentos amplían ahora a la junta y a la comisión especial, todos los poderes de las comisiones permanentes con excepción de aquéllos relativos a las sedes legislativas y redactores, y, entonces, también aquél para adoptar una resolución. En fin, por lo que se refiere a la Cámara, artículo 126, tercer párrafo, atribuye expresamente a la comisión especial funciones “de rumbo” y de control en la materia de la propia competencia. En tal modo, se permite a la Cámara definir las directivas a la que luego deberá atenerse el gobierno en sus tratados con los otros estados y en el ámbito de los organismos comunitarios.

El Reglamento de la Cámara (artículo 126-ter) disciplina expresamente el procedimiento de aprobación de la ley comunitaria, estableciendo que ése está asignado, en sede referente, a la comisión especial y, para la opinión, en orden a las partes de respectiva competencia, a las comisiones permanentes (por lo tanto, para este diseño de ley, está excluido tanto el procedimiento de la comisión en sede deliberante cuanto aquél en sede de redacción). Las comisiones competentes por materia, dentro de los quince días sucesivos a la asignación, transmiten a la comisión especial el informe de la mayoría y aquéllos eventuales de minoría y las

<sup>152</sup>El Reglamento de la Cámara permite a la comisión especial, proceder también a escuchar a los ministros, a dirigentes y representante de organizaciones y administraciones públicas, en relación con las materias de propia competencia. En el Reglamento del Senado falta una norma correspondiente, pero que de cualquier manera encuentre aplicación al artículo 48 relativo a las investigaciones de cognición.

enmiendas aprobadas. Obtenidos los informes transcurrido inútilmente el término antes indicado, la comisión especial inicia el examen referente. Las enmiendas presentadas por las comisiones competentes por materia, se entienden automáticamente aprobadas e insertas en el texto por transmitir a la asamblea, excepto en el caso en que la comisión especial expresamente las rechace por exigencias de compatibilidad con la normativa comunitaria o por exigencia coordinación general.<sup>153</sup> El texto del proyecto de ley acompañado por un informe general, es transmitido, luego, a la asamblea dentro del término de los sucesivos treinta días.

Al Senado le falta, para la ley comunitaria, una normativa análoga a aquélla de la Cámara, la ley La Pérgola, habiendo entrado en vigencia después de la reforma reglamentaria efectuada en ese órgano en 1988. Por lo tanto, para su examen, se ha recurrido a la normativa general, y el proyecto de ley comunitario ha sido asignado en sede referente a la comisión de asuntos constitucionales. En el Senado, por lo tanto, no parece que haya obstáculos para la adopción de un procedimiento legislativo diverso del referente.

Por otra parte, se confía a la junta y a la comisión especial la competencia para expresar la propia opinión sobre proyectos de ley y sobre esquemas de decretos delegados concernientes a la aplicación de los tratados institutivos de las comunidades europeas y sucesivas modificaciones e integraciones, así como sobre aquéllos relativos a la aplicación de las normas comunitarias y, en general, sobre todos los proyectos de ley, limitadamente a las exigencias de compatibilidad con la normativa comunitaria.

Con el fin de adoptar las consecuentes eventuales iniciativas, por parte del Parlamento o del gobierno, está previsto, en ambas ramas del Parlamento, que los actos normativos o los relativos proyectos emanados por el consejo de los ministros o por la comisión de las comunidades europeas, sean transmitidos para su examen a la comisión competente por materia y, para la opinión, a la junta o a la comisión especial. El examen puede concluirse con la adopción de un documento para la asamblea, también transmitido a la otra cámara y al gobierno. El Reglamento del Senado establece, también, que en el caso en que la comisión competente por materia no se haya todavía pronunciado sobre la opinión de la junta, dentro de los quince días de su transmisión, esta última puede pedir al presidente de la asamblea transmitirlo al gobierno.

<sup>153</sup> Este último límite, como parece confirmado por una opinión de la junta para el reglamento, tiene carácter general y vincula la potestad enmendadora de la misma comisión especial, en cuanto deriva de la competencia propia a esta última que no puede invadir aquélla de las comisiones permanentes. Por lo tanto, la comisión especial, si quiere introducir enmiendas al mérito del proyecto de ley presentado, está obligada a enviarlas para la relativa deliberación de la comisión competente por materia. En cambio, ésa puede introducir directamente, sólo aquellas enmiendas justificadas por exigencias de compatibilidad con la normativa comunitaria y de coordinación formal. Está así remachada la diferenciación de competencia —deducida también del conjunto de la normativa reglamentaria de la Cámara— subsistente entre la comisión especial y las otras comisiones.

En fin, un procedimiento análogo está previsto para las resoluciones transmitidas a la Cámara y al Senado por el Parlamento europeo o por asambleas internacionales en las cuales participen sus delegaciones. En efecto, ellas son asignadas a las comisiones competentes por materia y, para la opinión, respectivamente a la junta o a la comisión especial (en cambio, en el Senado el procedimiento se invierte y las resoluciones son transmitidas a la junta, así como a las comisiones competentes para la opinión, si tienen por objeto a las instituciones comunitarias o la política general de las comunidades).

Particularmente restrictiva y, por lo tanto, indicativa de la escasa importancia atribuida por el reglamento a estas resoluciones, es la disciplina sucesiva de la Cámara, que permite la apertura de un debate en comisión sólo sobre petición del gobierno, de un representante de grupo o de un componente de la delegación de la Cámara (los componentes individuales de la comisión son excluidos, extrañamente, con plausible violación de sus poderes constitucionales, en la activación de la relativa discusión). Por lo demás, el debate está limitado a la intervención de un solo orador por grupo y puede concluirse con la aprobación de una resolución.

Así, sólo el Reglamento de la Cámara (artículo 127-*bis*) disciplina el seguimiento de las sentencias de la Corte de Justicia de las comunidades europeas. Éstas son enviadas a la comisión competente por materia y a la comisión especial, pero, el debate relativo se desarrolla sólo en la primera, aunque con la participación de un representante del gobierno y de un relator designado por la comisión especial. La comisión competente expresa en un documento, enviado por el presidente de la Cámara al presidente del Senado y al presidente del consejo, el propio parecer sobre la necesidad de las iniciativas consecuentes, indicando los relativos criterios informadores.

Una evaluación de estas normas, efectuada no bajo el perfil meramente teórico, que en su conjunto aparece como positivo, sino en orden a su rendimiento concreto, no conduce, sin embargo, a resultados elogiables (Lippolis), demostrando con eso la insuficiencia de la tesis según la cual el fracaso sustancial de la disciplina, originalmente contenida en los reglamentos de 1971, se debía atribuir a la prohibición para adoptar en comisiones, las resoluciones. En efecto, ha sido muy limitado el recurso a este instrumento de rumbo por parte de ambas cámaras, mientras que prácticamente inexistente se ha mostrado el examen de las resoluciones del Parlamento europeo, de los proyectos de actos normativos comunitarios, de aquéllos ya aprobados, así, como de las sentencias de la alta Corte de Justicia para las comunidades europeas.

Al escaso interés demostrado por las cámaras, se ha agregado, luego, por reflejo, la poca atención sobre las consecuentes retrasos con los que el gobierno ha cumplido en sus obligaciones de informar (por ejemplo, no parece que se haya

transmitido nunca el informe, previsto por el artículo 10 de la Ley número 183 de 1987, sobre la conformidad de las directivas y de las recomendaciones comunitarias a la normativa interna).

En cambio, merece una apreciación positiva, la normativa reglamentaria que configura la junta y la comisión especial, como órgano “filtro” de carácter general sobre la compatibilidad con la normativa comunitaria de los proyectos de ley, bajo examen en las respectivas cámaras (aunque sí sería oportuno reforzar las opiniones atribuyéndoles también una naturaleza vinculante de cualquier modo); y en fin, aquélla de la Cámara relativa a la ley comunitaria, que aunque probablemente tiene necesidad de un complemento, disciplinando los tiempos del examen en asamblea, ha permitido hasta ahora una aprobación suficientemente rápida.

### *El procedimiento de aprobación del balance*

EL BALANCE del Estado constituye el documento contable de determinación preventiva del conjunto de los ingresos y de los gastos, conseguibles y erogables por la administración pública durante el ejercicio financiero, para el logro de las finalidades estatales. Aprobado por el Parlamento con un acto legislativo, sólo con base en el cual el gobierno puede proceder al cobro de los ingresos y a la erogación de los gastos,<sup>154</sup> el balance representa, en su esencia, el acto político del poder legislativo que habilita al Poder Ejecutivo para el ejercicio de una potestad fundamental del Estado. Salen de la materia de este tratado, tanto la evaluación política-económica y la estructura contable del balance como la evolución del instituto en su acontecimiento histórico, ligado íntimamente a la génesis y al potenciamiento de las asambleas parlamentarias y, por lo tanto, del mismo régimen parlamentario desde la Inglaterra del siglo XVII. Ni la colocación del tema, en el capítulo dedicado a la función legislativa tiene otro motivo más que ése, meramente práctico, dictado por la estrecha analogía con el procedimiento formativo de la ley ordinaria que tiene el procedimiento relativo a la “ley de aprobación del balance”. En efecto, es sabido que esta expresión, empleada en el artículo 81 constitucional, se considera pertinente (Onida y Mortati) sólo cuando se refiere a la exterioridad formal de la manifestación parlamentaria del consenso sobre el esquema previsto por el gobierno, debiéndose, en cambio, considerarla bajo el perfil sustancial como una “ley de autorización”, en cuanto a que hace posible y establece la dimensión y determina el rumbo, el ejercicio de los poderes gubernativos conferidos por otras leyes. Se entendía su naturaleza de acto legislativo como de rumbo

<sup>154</sup> La exposición de los ingresos y de los gastos en un único documento, se remonta a una praxis parlamentaria inglesa encaminada por W. Pitt, en los primeros años del siglo XIX: *budget*, como se sabe, es un término difundido en el medioevo, por francés antiguo *bougette*: bolsa de cuero.

y no de control (así se comprendía tradicionalmente la aprobación del balance, en las formas dualistas del régimen parlamentario), y no constituía el arma principal del Parlamento para someter a revisión la obra del gobierno. Y, también, las teorías germanas sobre el balance como acto de gobierno (surgidas bajo la influencia de la victoria obtenida por Bismark en la memorable lucha contra el *reichstag* prusiano, que obstaculizando la aprobación del balance, lo vio adoptar por decreto-ley) ya han hecho su época; no es cuestionable que tanto la supremacía efectiva del tesoro en la formulación de los datos, cuanto la preeminente necesidad de proveer, en cualquier modo, a las inmensas exigencias del Estado moderno, aparte la univocidad de rumbo entre gobierno y mayoría, hacen escasamente atendible hoy la teoría del control.

El procedimiento de examen, por parte del Parlamento, del balance del Estado —sobre el cual, el artículo 72 constitucional, pone una “reserva de ley de asamblea” con prohibición al procedimiento descentralizado— ha sido repetidamente modificado para adecuarlo a las innovaciones introducidas progresivamente antes, con la Ley número 62 de 1964, que ha cambiado ampliamente la disciplina precedente de 1923 y, luego, especialmente, con la Ley número 468 de 1978, institutiva, entre otras, de la ley financiera, y número 362 de 1988, que ha aportado a la precedente relevantes modificaciones.

Hoy, la normativa de examen y de aprobación de la ley financiera y del balance, se inserta en un articulado procedimiento de programación, que se inicia con la presentación al Parlamento, por parte del gobierno, el 15 de mayo de cada año, del documento de programación económica-financiera. Éste debe contener, para el periodo definitivo del balance plurianual (normalmente de tres años), los objetivos al desarrollo del rédito y de la ocupación, las necesidades del sector estatal y del sector público ampliado, los retrocesos relativos y la consecuente medida de su debilitamiento; y, en fin, los proyectos de ley “vinculados”, destinados a lograr la realización efectiva de los objetivos previstos.

El mencionado documento se confía a la comisión del balance —y, para la opinión, a las comisiones competentes por materia—, que informa a la asamblea con una específica relación. Sobre ésta, luego, se abre un debate que debe concluirse en tiempos muy breves (treinta días del diferimiento a las comisiones al Senado, treinta y tres a la Cámara) con la aprobación por parte de la asamblea de una resolución. En el caso en el que se presenten más resoluciones se vota primero la acogida por el gobierno.<sup>155</sup>

<sup>155</sup>Nos encontramos, entonces, frente a un típico procedimiento de rumbo, obligatoriamente previsto por la Ley número 362 de 1988, destinado a concluirse en las aulas parlamentarias con una directiva de política económica que, ateniéndose a una parte esencial del programa del gobierno, debería tener el mismo contenido en ambas cámaras. La coordinación política entre éstas está confiada, naturalmente, ante todo, a la mayoría parlamentaria en su acuerdo con el gobierno, ayudada en eso parcialmente por las normas reglamentarias, las cua-

Este procedimiento debe concluirse en tiempos muy breves. Por lo tanto, ambos reglamentos prevén una adecuación del tiempo asignado a cada grupo parlamentario, por parte de la conferencia de los presidentes (en la Cámara, en caso de que falte el acuerdo, la decisión relativa se confía al presidente de asamblea), en modo que, dentro del término establecido, se pueda llegar a la adopción del acuerdo.

Después de la presentación al Parlamento (hasta el 31 de julio) del *balance preventivo* y del *balance trianual según la legislación vigente* (que indican el primer total de los ingresos y, en formas de repartición distintas para los ministerios, de los gastos, de los deducibles respectivamente de la normativa tributaria y de gasto vigente; y el segundo total del trienio de los ingresos y de los gastos previstos,<sup>156</sup> antes del 30 de septiembre, el gobierno transmite también el *balance pluri-anual programático* (en el que se indican los ingresos y los gastos previstos sobre la base de correcciones definidas luego de la aprobación del documento de programación económico-financiero) y, en fin, el diseño de ley financiera y aquéllos vinculados con la maniobra de la finanza pública.

---

les, modificando los criterios generales que presiden en el orden de la votación de las mociones, establecen que será votada antes la resolución adoptada por el gobierno. Sin embargo, del resto, los dos reglamentos difieren, porque la Cámara, con mayor coherencia respecto a las exigencias de la necesaria convergencia entre Legislativo y Ejecutivo, aun permitiendo que en el documento de programación se expresen modificaciones e integraciones (que el gobierno está, evidentemente, dispuesto a aceptar), no permite la presentación de enmiendas, disponiendo así la intangibilidad del acuerdo político, realizado en el aula parlamentaria; y, al mismo tiempo, atribuye efecto de impedimento, si es aprobada, a la resolución aceptada por el gobierno frente a todas las otras.

En el Senado, en cambio, no sólo la resolución aceptada por el gobierno no tiene algún efecto impeditivo, sino que también puede ser enmendada, permitiéndose con eso, al menos bajo el perfil teórico, la modificación del acuerdo logrado entre el gobierno y los vértices parlamentarios de su mayoría. El sistema así delineado, podría desembocar entonces, en la aprobación de dos directivas diferentes, expresión de un contraste político, y en definitiva, de una diferenciación más o menos marcada entre los partidos de la mayoría y el gobierno (aunque la publicidad del voto debería impedir a esta hipótesis de poderse realizar concretamente), que podría, al límite, poner en riesgo su misma permanencia en el cargo.

<sup>156</sup> Este balance trianual se vincula en parte, también, con el problema creado para cubrir las leyes de gastos polianuales, como consecuencia de la sentencia número 1 de 1969 de la Corte constitucional. Como es sabido, el artículo 81 constitucional, prescribe en su tercer párrafo, que con la ley de aprobación del balance no se pueden establecer nuevas contribuciones y nuevos gastos, estatuyendo en el párrafo sucesivo, que toda otra ley que implique nuevos o mayores gastos, debe indicar los medios para enfrentarlos. Con la citada sentencia, la Corte tuvo que rechazar la opinión consolidada de que la norma constitucional se limitara a tutelar únicamente el equilibrio contable de un cierto balance, pero que la obligación de cobertura se tuviese que referir sólo a otras leyes que alteraran el balance en curso el presentado y, en cambio, afirmó que la salvaguardia constitucional garantiza el equilibrio del balance considerado en su continuidad temporal y que por lo tanto la obligación de la cobertura implica a todas las leyes del gasto, diferentes de la del balance, comprendiendo también a aquéllas de gasto polianual, es decir, las que implican compromisos diferidos aun para ejercicios futuros. La sentencia no adhiere a la teoría del empate y ni siquiera a la de su tendencia, desplazando, en cambio, la teoría del equilibrio entre ingresos y gastos en el ámbito de una visión general del desarrollo económico de la sociedad nacional y de la vida financiera del Estado: precisamente por esto, mientras que impone en el tema de gastos polianuales una cobertura puntual y rigurosa por la cuota que grava sobre el balance en curso, se limita para aquéllas a cargo de los ejercicios futuros a exigirles una previsión suficientemente segura —vale decir, no arbitraria ni irracional— que no altere el equilibrio de los balances en el futuro.

El proyecto de ley financiero tiende a evitar la rigidez del artículo 81 constitucional, que no permite, como se sabe, que con la ley de aprobación del balance se puedan establecer nuevas contribuciones y nuevos gastos. En efecto, además de determinar el nivel máximo del recurso en el mercado financiero, es decir, del déficit del balance derivado de la diferencia entre los ingresos y los gastos previstos, especifica por un trienio el monto de los gastos derivados de las leyes con eficacia plurianual; estableciendo los montos de las distribuciones para gastos derivados por leyes en curso de aprobación la ley financiera incide directamente en la legislación vigente. Según las disposiciones de la ley institutiva (Ley número 468 de 1978) su eficacia en la introducción de nuevas contribuciones y nuevos gastos era prácticamente sin límites. Además, porque estaba previsto un procedimiento parlamentario de aprobación suficientemente rápido, se había desarrollado la praxis deplorable, alimentada tanto por el gobierno cuanto por las cámaras, de inferir en ésta, multiplicidad de decisiones de gasto, transformándola así, de instrumento de programación económico-financiero orientado al contenimiento de los gastos y del déficit público, en instrumento de ampliación de ambos.

Con la Ley número 362 de 1988 se redujo drásticamente su incidencia en la legislación vigente, limitándola, bajo este aspecto, a la modificación de las alcuotas de contribuciones ya existentes y a la definición por año de informar sobre el monto de los egresos previstos por la ley del gasto, con eficacia plurianual.

La exigencia para modificar más ampliamente a la legislación vigente, para adecuarla a los fines expresados en el documento de programación económico-financiero, ya no satisfecha por la ley financiera por las limitaciones impuestas, se confía ahora a las llamadas "leyes vinculadas" (reducidas, hoy, a dos: una para los ingresos y la otra para los gastos), cuyos proyectos presenta el gobierno a las cámaras dentro del término fijado por el documento antes indicado.

El balance y la maniobra financiera conexas deben ser aprobados antes del 31 de diciembre de cada año (excepto el ejercicio provisional señalado por la ley, por la duración máxima de cuatro meses). A este fin, los reglamentos de las cámaras delinean una específica "sesión de balance" destinada a permitir la aprobación final por parte de las dos cámaras, de los relativos proyectos de ley, en el periodo de cerca de tres meses. Esta sesión está articulada así: 45 días (40 días en el Senado) para el examen en primera lectura (es decir, en el caso de presentación del proyecto de ley por parte del gobierno); 35 días para la segunda lectura (es decir, en el caso de transmisión por parte de la otra Cámara) a los que se deben agregar los otros días, eventualmente necesarios en el caso de que la segunda Cámara introdujera modificaciones en el texto aprobado por la primera. Ya que la sesión comienza normalmente el 1o. de octubre, la maniobra financiera debería haberse cumplido antes del 31 de diciembre.

El tiempo asignado a cada Cámara está subdividido entre las comisiones competentes por materia, la comisión del balance y programación económica y la asamblea. Para permitir a estos órganos concentrar sus actividades sobre los documentos financieros, el Senado dispone que no pueden ser inscritos en el orden del día de las comisiones y de la asamblea, proyectos de ley que impliquen variaciones de gastos o de entradas, con excepción de los proyectos de ley de conversión de los decretos-ley o los que tengan el carácter de “absoluta indiferibilidad”, reconocida por la unanimidad de la conferencia de los presidentes. A la Cámara falta formalmente el reenvío a una decisión unánime habiéndose preferido especificar analíticamente las excepciones (además de la conversión de los decretos-ley, los diseños de ley de autorización a la ratificación de los tratados internacionales, así como aquéllos de recepción y aplicación de actos normativos de las comunidades europeas).

Para permitir, después, el respeto de los tiempos previstos para la deliberación final, son fijados tiempos rígidos: 24 días (25 en el Senado) para el examen por parte de las comisiones competentes por materia y de la comisión del balance y programación; 21 días (15 en el Senado) para el sucesivo *iter* en asamblea. En fin, está prevista la adecuación de los tiempos para los trabajos de la asamblea, en el Senado según las modalidades generales (artículo 55, segundo párrafo); en la Cámara, con base en una decisión unánime de la conferencia de los presidentes o, a falta de ello, sobre la decisión del presidente de asamblea, que distribuye todo el tiempo entre los grupos, en parte, con igual medida para todos, y en otra parte, en la medida proporcional a su consistencia numérica.

La sesión del balance se desarrolla, por lo tanto, a través de la sucesiva intervención de las comisiones en el mérito (para el examen de cada uno de los estados preventivos), de la comisión del balance (para el examen general del proyecto de ley financiera y del concerniente al balance), y, en fin, de la asamblea, para la discusión y la deliberación de cada uno de los artículos y del texto en su totalidad. Es obvio que, cada una de estas fases, se desarrolla con la presencia del ministro (o del subsecretario) competente de vez en vez, como interlocutor necesario de las cámaras en todo el procedimiento.

Antes que se inicie la sesión, sin embargo, las comisiones de mérito y la del balance pueden iniciar, pero sin proceder a votación, el respectivo examen de los estados preventivos y el examen general del proyecto de ley del balance. A este fin, le pueden pedir al gobierno las informaciones necesarias, aunque vayan en contra de la administración pública y de los entes públicos, o proceder directamente a su adquisición mediante audiencias para el conocimiento (artículo 119, tercer párrafo del Reglamento de la Cámara y artículo 126, segundo párrafo, del Reglamento del Senado).

Para reforzar los límites del contenido (por ejemplo, la prohibición de introducir nuevas contribuciones y nuevos gastos) impuestos por la legislatura a la ley financiera, los reglamentos de las cámaras atribuyen una función de control a los respectivos presidentes. En efecto, éstos están obligados a verificar que el proyecto de ley financiera no contenga normas extrañas a ella y, en tal caso, las ajusten en el texto antes de asignarlo para el examen a las comisiones permanentes. Esta función de control parlamentario se completa, después, con el poder confiado también a los presidentes de las comisiones —que en caso de contraste, remiten la decisión al presidente de asamblea—, de declarar la inadmisibilidad de esas enmiendas al proyecto de ley financiera o del balance, que sean extrañas a sus contenidos o no estén conformes a las reglas de cobertura establecidas por la legislación vigente.

Las comisiones de sector proceden al examen conjunto del proyecto de ley financiera y del balance para las partes de propia competencia, deliberando al mismo tiempo sobre las enmiendas propuestas y sobre los órdenes del día.

En las comisiones de sector se pueden presentar y deliberar enmiendas compensatorias (es decir, que no modifiquen los totales de ingresos y de gastos en el ámbito de cada uno de los estados preventivos) y no compensatorias, siempre que en uno u otro caso entren en la esfera de competencia propia de la misma comisión; así como órdenes del día del rumbo al gobierno, que se refieran a la materia de competencia de la comisión misma.

Las enmiendas y los órdenes del día, aprobados por las comisiones del mérito o, por lo que se refiere a estos últimos, acogidos por el gobierno, se transmiten con un informe específico a la comisión del balance, a la que se confía el examen de la maniobra económica-financiera expresada en el relativo proyecto de ley. Las enmiendas que modifican el saldo neto por financiar y, por lo tanto, el nivel máximo del recurso al mercado financiero, las reparticiones del gasto entre más estados preventivos, los totales generales de ingreso y de gasto, y en general, aquellos que no entren en la competencia de las otras comisiones, pueden ser presentadas en la comisión de balance. Ésta delibera aun sobre las enmiendas transmitidas por las comisiones del mérito (con la obligación de comunicarlas, en su informe, a la asamblea, en el caso en el que no sean aprobadas).

La comisión del balance termina también sus trabajos, con la aprobación de un informe a la asamblea, en el que se reportan, además de las enmiendas aprobadas, los órdenes del día deliberados por las comisiones o acogidos por el gobierno. En la asamblea pueden ser presentadas nuevamente, las enmiendas y los órdenes del día ya rechazados en las comisiones (con la excepción de aquéllos declarados inadmisibles), así como los órdenes del día que se refieran al rumbo general de la política económica o financiera del Estado, mientras que el Reglamento del Senado

(artículo 128) atribuye a su presidente la facultad de permitir la presentación de nuevo, aunque estén correlacionados con modificaciones propuestas por la comisión del balance o ya aprobados por la asamblea.

La discusión general en la asamblea versa, en conjunto, sobre los proyectos de ley del balance y financiero. Al término se procede al examen de los artículos del proyecto de ley del balance, iniciando por el estado preventivo de los ingresos. Terminada la discusión y votación de los artículos no se procede a la votación final,<sup>157</sup> sino que se pasa a la discusión y a la votación, hasta aquella final, de los artículos de la financiera, comenzando por el artículo que dispone el monto máximo del saldo negativo entre los ingresos y los gastos y el consecuente recurso al mercado financiero: disposición de la cual es evidente el cargo intrínseco de publicidad, explicando que, si es votada primero, se tendrá una dudosa eficacia de contención de las sucesivas deliberaciones de ingresos y de gasto, que deben ser compatibles con el límite global del endeudamiento ya determinado. Precisamente para evitar este condicionamiento, durante muchos años la deliberación relativa al saldo neto por financiar ha sido arrinconada y votada al último, transformándola así en una norma destinada a recibir, ratificándolo, al conjunto de las decisiones de ingreso y de gasto ya aprobadas. La exigencia esencial de la contención del déficit público ha desembocado, justamente, en la modificación de uno de los procedimientos parlamentarios más perversos en el desquiciamiento del balance y en el consecuente y anormal aumento del gasto.

Aprobada la ley financiera, el gobierno puede presentar la nota de variación al proyecto de ley del balance, que sale de las disposiciones contenidas en ella. Aprobada también esta nota e introducida con ella las modificaciones consecuentes al proyecto del balance, tal como resulta de las votaciones ya efectuadas, se puede proceder a la votación final de esta última.

Los proyectos de ley vinculados a la maniobra financiera, son formalmente ajenos a la sesión del balance y, por lo tanto, han seguido durante largo tiempo procedimientos distintos y no coordinados, acabando por ser finalmente aprobados mucho tiempo después de la financiera y del balance preventivo (con las consecuencias negativas evidentes que surgen durante toda la maniobra económica-financiera, de las que ellos representan los instrumentos operativos necesarios).

Para acelerar el *iter* procedimental, el Reglamento del Senado dispone que no rige para ellos la prohibición, durante la sesión del balance, de examinarlos y de deliberarlos (en cambio, en la Cámara, se pide para este fin una deliberación unánime de la conferencia de los presidentes), evitando los retrasos que puedan comprometer a buena parte de la maniobra financiera.

<sup>157</sup>El motivo de la suspensión de la votación final del proyecto de ley sobre el balance preventivo, se funda en la consideración de que este último registra, por el momento, el conjunto de los ingresos y de los gastos deducibles por la legislación vigente, sin recibir todavía la maniobra correctiva expresada en la ley financiera.

A eso se puede agregar que ambos reglamentos, aun con diferentes modalidades, abrevian el procedimiento de aprobación. En efecto, el Senado, les extiende la normativa general relativa a la adecuación de los tiempos de discusión y votación (artículo 126-*bis*), mientras que la Cámara dispone que el gobierno puede pedir que sean aprobados dentro de un determinado término referido a las caducidades vinculadas a la maniobra financiera conjunta (artículo 123-*bis*). A la falta del acuerdo unánime, delibera a ese propósito la asamblea sobre la base de una propuesta de su presidente, que procede, luego, a la adecuación de los tiempos de la discusión en modo que el relativo debate en asamblea no dure más de tres días.

Una evaluación de este complejo procedimiento, bajo el perfil formado, no puede parecer ampliamente positivo. Ésta se inserta, ante todo, anticipándolo (la sesión del balance ha sido introducida en la Cámara en 1983, y en el Senado, dos años después), en aquella tendencia político-institucional para reducir los amplios espacios que los reglamentos parlamentarios de 1971 reconocían a las oposiciones para recurrir al obstruccionismo, permitiendo al gobierno y a su mayoría parlamentaria el ejercicio del derecho-deber de llegar en tiempos útiles a un acuerdo. Por otra parte, las modificaciones reglamentarias de 1988 y la consecuente introducción de la votación nominal en las deliberaciones relativas a la maniobra económico-financiera han reforzado decididamente al gobierno, consolidando el control de los aparatos de partido sobre los parlamentarios respectivos. La sesión del balance ha cesado así de ser un pasaje obligado (una verdadera y propia horca caudina) en la que el rumbo político del gobierno era arrollado por un goteo de decisiones contrarias adoptadas en las cámaras bajo el secreto de la urna, y por un sistemático y relevante desfondamiento de los niveles del gasto de año en año prefijados; en los que con frecuencia, la apuesta era la permanencia misma en el cargo del Ejecutivo.

Bajo el perfil de su efectivo rendimiento, sin embargo, el sistema de programación económico-financiero, antes mencionado, no parece todavía idóneo para garantizar el respeto de las necesarias exigencias de compatibilidad entre los ingresos y los gastos. La muy frecuente y deliberada aproximación en su evaluación con la consecuente subdevaluación de las primeras y la sobrevaluación de las segundas, ha conducido sistemáticamente a un hundimiento, incluso alguna vez acentuado, de los límites de gasto de vez en vez previstos, produciendo una fermentación incontrolada del déficit público.

### *Procedimientos especiales para las cuestiones regionales, la secuela de las sentencias constitucionales y las peticiones*

UN CARÁCTER residual, pero, referido siempre a la función legislativa, bajo el perfil sustancial o procedimental, tienen los *itiner*a relativos a algunos institutos cons-

titucionales, o de relevancia constitucional, que el Reglamento del Senado reagrupa bajo la denominación de “algunos procedimientos especiales” (título XVII), mientras que el de la Cámara lo coloca en la parte dedicada al “procedimiento legislativo”. Tales *itineras* se refieren a los procedimientos previstos para las cuestiones regionales —examen de la cuestión de mérito, por el contraste de la ley regional contra los intereses nacionales o de otra región, aprobación de los estatutos regionales y sus modificaciones (sólo en la Cámara), examen de los votos de las regiones (sólo en el Senado)—, para la secuela de las sentencias de la Corte constitucional y para las peticiones.<sup>158</sup>

El artículo 126 constitucional, al tratar la disolución de los consejos regionales, estatuye que eso suceda mediante decreto motivado por el Presidente de la República, recorriendo las hipótesis taxativamente indicadas, “oída una comisión de diputados y senadores, constituida, para las cuestiones regionales, en los modos establecidos por ley de la República”. Con la Ley del 10 de febrero de 1953, número 62, y sucesivas modificaciones, se instituía así la “comisión parlamentaria para las cuestiones regionales”, compuesta hoy por veinte diputados y veinte senadores nombrados al comienzo de cada legislatura por los presidentes de las dos asambleas, previo acuerdo entre ellos; sobre designación de los grupos y según criterios de proporcionalidad, con la tarea de expresar su opinión, no vinculante para el gobierno, así como de comunicarla a las cámaras.<sup>159</sup> En los reglamentos actuales se reconoce a esta comisión especial bicameral, también la competencia para expresar la propia opinión sobre la cuestión de mérito “por contraste de intereses”, promovida eventualmente por el gobierno ante las cámaras, sobre una ley regional (artículo 127 constitucional), quedando firmes las atribuciones de la comisión permanente competente en el mérito, sobre cuyas conclusiones delibera la asamblea. Ilustrando tal mecanismo, el informe al proyecto de Reglamento del Senado observa que la intervención de la comisión para las cuestiones regionales se armoniza con el sistema bicameral “sin incurrir en violaciones ni siquiera del espíritu de ello, ya que la opinión, en tanto que constituye una ocasión de coordinación, no ataca la libertad de cada Cámara para pronunciarse en el sentido que crea, en orden a la cuestión presentada: es decir, la deliberación queda rigurosa y separadamente propia de cada asamblea, mientras que lo que es unificado es una parte

<sup>158</sup>Para los otros *itineras*, disciplinados por los dos reglamentos en esta parte, ya se ha dicho sobre el procedimiento para la nueva deliberación pedida por el Presidente de la República (p. 16) y de aquélla para los proyectos de ley ya examinados en la precedente legislatura (pp. 26 y ss.).

<sup>159</sup>La disposición vale para las regiones de derecho común y para las de derecho especial, excepto que para la de Sicilia, cuyo estatuto —aprobado, como es sabido, con ley constitucional— prevé, para la disolución, una deliberación preventiva de las dos cámaras y no contempla la deliberación del consejo de los ministros. La región siciliana es una excepción también para la designación de los tres ciudadanos nombrados por el gobierno para proveer, en caso de disolución, a la administración extraordinaria de la región: mientras que para las otras regiones, la designación compete a la comisión parlamentaria; para Sicilia, le corresponde directamente a las cámaras.

–y sólo una parte, porque también las comisiones referentes de las dos cámaras, actúan independientemente una de la otra– de la actividad instructoria”.<sup>160</sup>

Sólo a la Cámara de Diputados, como ha quedado advertido, el Reglamento (artículos 103, 104, 105 y 106) disciplina ahora, también, el procedimiento de aprobación de los proyectos de ley que contienen los estatutos de las regiones ordinarias, y las relativas modificaciones, cuyo examen en sede referente está confiado a la comisión de asuntos constitucionales, que se reúne con la intervención de un representante del gobierno y también puede escuchar a un representante del consejo regional interesado, con el fin de adquirir elementos útiles para el examen: es importante la norma en la que la propuesta de la comisión a la asamblea, sólo puede ser de aprobación o de rechazo, no siendo posible proponer enmiendas a los estatutos regionales ni órdenes del día dirigidos a condicionar la aprobación. Un esquema de orden del día puede ser propuesto muy bien a la asamblea para motivar la petición de rechazo. En tal modo se garantiza la autonomía de las regiones en lo particular en el proceso formativo de los estatutos respectivos –en sede de primera instancia regional, en cambio, se sujetan a informales pero intensas negociaciones con las dos comisiones parlamentarias para asuntos constitucionales– subrayando, con eso, la naturaleza de ley meramente formal y no sustancial, de verdadera y propia “ley de aprobación” del acto parlamentario al que se refiere el último párrafo del artículo 123 constitucional. Debe destacarse que, por expresa disposición, en caso de rechazo del proyecto de ley de aprobación (tanto para el estatuto como para las modificaciones) no se aplica la norma del artículo 72 del Reglamento de la Cámara sobre la improcedibilidad temporal. En cuanto al procedimiento para el voto de las regiones, sólo dispone el Reglamento del Senado, estatuyendo que, comunicados a la asamblea, éstos se transmitan a la comisión competente por materia, cuyo examen podrá concluirse con un informe al Senado o con una resolución que invite al gobierno a proveer: si los votos se refieren a proyectos de ley ya pendientes en las comisiones, éstos se envían a las mismas para discutirse conjuntamente con los proyectos de ley relativos.

La innovación contenida en ambos reglamentos parlamentarios sobre la continuación que se debe dar a las sentencias de la Corte constitucional consagra una oportuna praxis, ya encaminada en precedencia, para los pronunciamientos que parecieran susceptibles de iniciativas legislativas consecuenciales (para el llamado “vacío legislativo” ante sentencias por acoger, pero, también, para tratamientos sutiles de aquéllas interpretativas de rechazo), ahora perfeccionada con el fin de instituir un acuerdo permanente funcional entre la Corte y el Parlamento. El meca-

<sup>160</sup>La competencia de naturaleza consultiva de la comisión para las cuestiones regionales, se ha ampliado a la expresión de la opinión de la comisión competente sobre proyectos de ley que contengan disposiciones inhe-

nismo es idéntico para las dos cámaras, aunque aparecen en diferentes, en cierta medida, los efectos jurídicos, atendiendo a los actos en que éste concluye para una y otra rama del Parlamento. En la Cámara, todas las sentencias de la Corte son, al mismo tiempo, enviadas a la comisión de asuntos constitucionales y a la competente por materia: esta última, dentro de los treinta días examina la cuestión —con la intervención de un representante del gobierno y del relator designado por la comisión de asuntos constitucionales—<sup>161</sup> expresando luego su propia opinión sobre las iniciativas legislativas necesarias y los criterios para informar en un “documento final” (*sic.*), que se remite al presidente de la otra Cámara y del gobierno. En cambio, en el Senado, sólo las sentencias de admisión y —con un criterio de restringido poco comprensible— aquellas que el presidente juzgará oportuno hacer examinar van a la comisión competente al mérito, la que adopta, si así lo considera, “una resolución con la que invita al gobierno a proveer” tanto en vía legislativa como para otras iniciativas que se refieren a los pronunciamientos de la Corte; la resolución aprobada,<sup>162</sup> de la que da noticia a la Cámara de Diputados, es transmitida al presidente del consejo.

En fin, para el viejo derecho de petición, que el artículo 50 constitucional atribuye a todos los ciudadanos “para pedir medidas legislativas o exponer necesidades comunes” ante las cámaras, se debe mencionar que se concreta, en respeto a los reglamentos parlamentarios, en el envío de las peticiones a la comisión competente —previa y verificación eventual de autenticación por parte del presidente, la que, sin embargo, no realiza cuando el texto es presentado personalmente por un parlamentario— la que se discute conjuntamente con los proyectos de ley pendientes sobre la misma materia, cuando existan, y la petición tenga contenido legislativo; en cambio, para aquellas que expongan “necesidades comunes”, la co-

---

rentes a las materias de competencia legislativa de las regiones (artículo 4o, noveno párrafo, Reglamento del Senado), y al documento de programación económica-financiera (artículo 125-*bis* del Reglamento del Senado; artículo 118-*bis* del Reglamento de la Cámara).

<sup>161</sup> Naturalmente, para las sentencias que versan sobre materia en la que la comisión de asuntos constitucionales tiene una competencia específica de mérito (organización del Estado, regiones y disciplina general de la relación del empleo público) el procedimiento para la “continuación” se desarrolla completamente en su interior.

<sup>162</sup> Sobre la eventualidad de que la resolución de la comisión se refiera a la invitación al gobierno para asumir iniciativas legislativas idóneas a sustituir con nuevas disposiciones de ley, aquellas declaradas ilegítimas por la Corte constitucional, es interesante señalar que la norma reglamentaria, al facultar a las comisiones para la adopción del acto para la solución de la cuestión, se adecúa a una praxis muy antigua del Parlamento italiano que acostumbraba requerir con órdenes del día al gobierno, para iniciativas legislativas, desde las primeras legislaturas subalpinas. Equivocadamente, en las primeras legislaturas republicanas, una jurisprudencia parlamentaria, elaborada por el presidente de la Cámara, Leone, negaba tales facultades a las cámaras —que por lo demás en la práctica, casi siempre se aceptaba su ejercicio— con el argumento de la autónoma y exclusiva potestad de gobierno para la iniciativa de las leyes: argumento que contradice al principio informador de la forma de gobierno italiana de régimen parlamentario, que quiere el Parlamento como copartícipe, junto al gobierno, de la función de rumbo político, en la que tranquilamente está comprendida la iniciativa legislativa.

misión competente puede, en la Cámara de Diputados, “interesar” al gobierno con una resolución; mientras que, en el senado, ésa puede ser deliberada<sup>163</sup> o archivada, con facultad, en el primer caso, de adoptar una iniciativa legislativa de comisión (por petición de los dos tercios de los componentes), o bien, de transmitir la petición del presidente del Senado al gobierno “con la invitación para tomar medidas”. El empobrecimiento, no sólo del procedimiento del instituto –que hoy conserva alguna utilidad ético-política para las peticiones colectivas, como representación de sentimientos de la opinión pública no organizada en partidos– no debe hacer que se olvide que ése está en el origen, en el auténtico derecho constitucional inglés, de la iniciativa legislativa parlamentaria y de conquistas fundamentales de libertad política.

<sup>163</sup>Ésta es la única aplicación, en el derecho parlamentario positivo italiano, del instituto de la “toma en consideración”, desaparecido, como se sabe, para la iniciativa parlamentaria de las leyes y mantenido aquí sin que, no obstante, subsistan dudas de constitucionalidad, no viéndose algún deber para la Cámara de dar curso a las peticiones.