

La función de control y de dirección política

El cuestionamiento de inspección:

a) La interrogación

PARA EL ARTÍCULO 128 del Reglamento de la Cámara “la interrogación consiste en la simple pregunta, dirigida por escrito, si un hecho es verdadero, si alguna información llegó al gobierno o si es exacta, si el gobierno intenta comunicar a la Cámara documentos y noticias, o haya tomado o esté por tomar alguna medida sobre un objeto determinado” (casi idéntico al correspondiente artículo 145 del Reglamento del Senado, con la variante de que la pregunta está “dirigida al ministro competente”, que naturalmente —cuando la interrogación se refiere a la política general del gobierno— puede ser identificado con el presidente del consejo de los ministros). Presentadas al presidente de asamblea las interrogaciones, se publican en el resumen de la sesión en que son anunciadas y, transcurridas dos semanas, “puestas, sin objeciones, en el primer punto del orden día” de la primer sesión dedicada al desarrollo de las interrogaciones (y no del orden del día general, como era en el pasado). Para una reciente y oportuna adaptación de la costumbre inglesa del *question time*, en la Cámara de Diputados (en el Senado ha quedado un día a la semana) cuando el orden del día no esté reservado completamente a otros argumentos, al menos los primeros cuarenta minutos de cada sesión están dedicados a las interrogaciones (las que, si no son desarrolladas durante el transcurso de tiempo indicado, son reenviadas a la sesión sucesiva). Por respeto a una obvia limitación de los *interna corporis* parlamentarios, está establecido que el gobierno puede declarar no poder responder, pero —con una importante novedad respecto al pasado— entonces, debe indicar el motivo; también puede declarar tener que diferir la respuesta, pero, precisando el día (en la Cámara dentro del término de un mes): si el interrogante está ausente cuando el gobierno se apresta a responder, se entiende que ha renunciado a la interrogación, que es considerada caducada. Después de la respuesta del gobierno, se da la facultad de réplica al interrogante —por no más de cinco minutos— quien puede declararse satisfecho o no satisfecho.

Los reglamentos también prevén la posibilidad del desarrollo de las interrogaciones en comisión: en la Cámara, en el sentido de que si el interrogante declara en el acto de la presentación que intenta tener respuesta en esa sede, la interrogación es inscrita en el orden del día de la primera sesión de la comisión, transcurridos quince días desde la presentación; en el Senado, cuando así lo disponga el presidente de acuerdo con el interrogante. En tal modo, las preguntas que vierten sobre argumentos sectoriales o técnicos podrán ser desviados del aula a la sede restringida, permitiendo un más acelerado desahogo. Una disciplina particular regula la respuesta escrita que el interrogante puede pedir al gobierno en el acto de la presentación, o también, sucesivamente; en tal caso, el gobierno dará la respuesta (poco feliz e inexacta en la formulación “debe dar respuesta”, a la que se refiere el artículo 134 del Reglamento de la Cámara) comunicándola dentro de veinte días al presidente de asamblea, que dispone su inserción en el resumen estenográfico de la sesión en la que está anunciada: cuando el gobierno no respete el término previsto, a petición del interrogante, la interrogación se pone, sin objeciones, en el orden del día de la sesión sucesiva de la comisión competente (o bien, en el Senado, de la asamblea, según la decisión del presidente).¹⁶⁴ Naturalmente no se da lugar a la réplica. Cuando el carácter de urgencia está reconocido por el gobierno (al que sólo compete para el Reglamento de la Cámara, una tal evaluación, mientras que al Senado la relativa verificación se remite al presidente) la respuesta puede ser también inmediata.

Solamente el Reglamento del Senado prevé expresamente el instituto de la presentación de las interrogaciones, confiriendo al presidente (artículo 146 del Reglamento del Senado) la verificación de “que la interrogación corresponde por su contenido a cuanto está previsto por el artículo precedente y no está formulada en términos inconvenientes”. Nada puede ser objetado a tal potestad presidencial: no para la segunda hipótesis, que responde a un principio general de derecho parlamentario común, y ni siquiera para la primera, que se limita a precisar la obligatoriedad jurídica para el presidente de hacer corresponder a la tipicidad formal del instrumento procedimental, la tipicidad sustancial del contenido.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Sin embargo, se debe tener presente que todo el sistema de los términos previsto por los reglamentos parlamentarios, es meramente indicativo y normalmente no es respetado, sea por el sustancial desinterés del mismo presentador, que con frecuencia resulta políticamente congelado por el solo hecho de la presentación, sea por el altísimo número de las interrogaciones presentadas, que no permite su desahogo.

¹⁶⁵ No parecería que se pueda permitir otra forma de censura al poder presidencial, así que despertó fuertes perplejidades y justificadas reacciones, la noticia aparecida en los periódicos, en ocasión de las huelgas de mineros españoles en la primavera de 1962, relativa al rechazo por parte del presidente de la Cámara de una interrogación presentada por diputados (de la izquierda democristiana) que pidió conocer cuáles eran las iniciativas que intentaría tomar el gobierno, aun a través de sus representantes en los organismos internacionales, para que fueran reconocidos a los trabajadores españoles “los fundamentales derechos sindicales que están a la base de un verdadero orden social”. La interrogación fue “rechazada” por el presidente, argumentando que ésa hubiera constituido una intervención ilícita en los asuntos de un país extranjero: razonamiento, como es obvio

Con una reforma de 1983 en la Cámara y de 1988 en el Senado, tomada de la experiencia inglesa, ha sido introducido el instituto de la interrogación con respuesta inmediata (*question time*). A este fin, el artículo 135 *bis* del Reglamento de la Cámara, establece que cada miércoles (en el Senado, en cambio, la determinación de la sesión se confía a la conferencia de los presidentes, que también determina las materias objeto de las interrogaciones) el presidente del consejo o un ministro responden, al inicio de la sesión posmeridiana o por un tiempo no superior a 60 minutos, a las interrogaciones presentadas sobre una o más materias, individuadas por el presidente de asamblea, oídos los grupos parlamentarios y de acuerdo con el gobierno. Dentro de las 12 horas, del lunes precedente, los diputados presentan a la presidencia, por escrito, interrogaciones consistentes en una pura y simple demanda al gobierno, sin ningún comentario. Entre éstas, el presidente escoge seis (cinco en el Senado), presentadas por grupos diversos y que se refieren, en el ámbito de la materia tratada, a argumentos diferentes. En asamblea, a la lectura, por parte del presidente, de cada interrogación siguen la respuesta del gobierno por más, de dos minutos, y la réplica del presentador por no más de un minuto. El procedimiento sin embargo, permite, diferenciándose del régimen tradicional de las interrogaciones, que se resuelvan en una relación exclusiva entre el parlamentario, autor de la interrogación, y el gobierno, la intervención para "precisiones", por no más de treinta segundos cada uno, de no más de cinco parlamentarios pertenecientes a grupos diversos. El gobierno responde no más de dos minutos en total. Cuando interviene el presidente del consejo o la importancia de los argumentos lo requiera, el presidente de la asamblea dispone la transmisión televisiva directa.

Después de un primer periodo inicial exitoso, sin embargo, las sesiones para las interrogaciones con respuesta inmediata son cada vez más raras, probablemente también, por lo breve de los tiempos de las intervenciones, que no permiten una efectiva profundización de las cuestiones tratadas.

Instituto originario del derecho parlamentario británico —que lo canoniza hacia la mitad del siglo pasado: el Reglamento de la Cámara italiana lo acoge en 1868— la

destacar, que no justifica en modo alguno la intervención presidencial, siendo expresión de un juicio de naturaleza política, estrechamente vinculado al rumbo de la política extranjera, que se refiere exclusivamente, en la sustancia y en la forma, a la esfera de competencia constitucional del gobierno y que, en todo caso, está sujeta, naturalmente, al cuestionamiento del Parlamento.

Ya que en el intervalo entre las legislaturas resulta imposibilitado, de derecho, a ejercitarse el cuestionamiento político del Parlamento en sus instituciones más eficaces, parecería apreciable en dicho periodo, el más amplio recurso al menos a la interrogación, con petición de respuesta escrita: lo que, sin embargo, no es permitido, resultando imposible la publicidad del acto en el resumen. En cuanto a la suerte de las interrogaciones, en la fase precedente, la conclusión del debate sobre el otorgamiento de la confianza al gobierno nombrado, nada prohíbe la presentación, firme la válida existencia del gobierno mismo para todos los efectos constitucionales. Sin embargo, es apreciable, por lo correcto, el uso arraigado por parte del gobierno, de colocar la respuesta después de la confianza, salvo que los motivos para ello, evaluados discrecionalmente, no le aconsejen dar una respuesta inmediata.

interrogación es, entonces, una pura y simple petición de noticias: como tal –aun cuando se pueda encaminarla– no determina de por sí, algún juicio político. Objeto de la interrogación no podría no ser que la esfera de actividad del gobierno, del gobierno como órgano constitucional político y del gobierno como ente responsable de la administración pública, y con referencia a los entes que controla. Sale, entonces, de los límites del instituto cualquier pregunta dirigida a verificar situaciones creadas –o imputables– a otros órganos constitucionales que no sean el gobierno como centro de imputación de la responsabilidad política, o de cualquier manera, inherentes a atribuciones que le corresponden (Amato): principio que en abstracto es incuestionable en cuanto simple; aunque puede no resultar fácil y pacífico cuando se lleva a la práctica. Sea en los casos en que se refiera al jefe del Estado, en la licitud del examen parlamentario sobre el refrendo ministerial de los actos presidenciales, pero, que sería una incorrección constitucional hacerlo, sobre actos presidenciales en sentido restringido cuando el refrendo es obligatorio; sea, también, cuando se refiere a otros órganos o poderes ajenos al gobierno, para los cuales a este último todavía se le puede hacer una interrogación directa y saber “si él tiene conocimiento que...”, con el resultado, el Ejecutivo lo permite, de solicitar en tal modo su punto de vista. De cualquier manera, se excluirían, por inadmisibles, las interrogaciones que manifestaran una injerencia patente en las atribuciones de la Corte constitucional o de la magistratura ordinaria y administrativa, así como del mismo consejo superior de la magistratura.

Sobre las excepciones que se pudieran o debieran hacerse valer sobre este principio, en orden a cuestiones que se refieran a actividades jurisdiccionales, aun de la jurisdicción constitucional, véase el tema de las interpelaciones.

b) La interpelación

LA INTERPELACIÓN “consiste en la demanda hecha al gobierno sobre los motivos o las intenciones de su conducta” (artículo 154 del Reglamento del Senado) “en cuestiones referentes a determinados aspectos de su política” (artículo 136 del Reglamento de la Cámara). Transcurridas dos semanas de la presentación en la Cámara de Diputados, las interpelaciones son puestas en el orden del día de la sesión del primer lunes sucesivo: antes de tal vencimiento, o en el día fijado para su desarrollo, el gobierno, para las interrogaciones, puede declarar que no puede responder –indicando el motivo–¹⁶⁶ o bien, querer diferir la respuesta dentro de las

¹⁶⁶El Reglamento del Senado no contempla, para la interpelación, el rechazo del gobierno para responder. La innovación reglamentaria de la obligación, en la Cámara de Diputados es la de indicar el motivo de la falta de respuesta del gobierno (tanto para la interpelación como para la interrogación) y que hace, como consecuencia, al silencio ministerial, menos fácil que en el pasado, cuando se sustanciaba con un simple comportamiento

dos semanas sucesivas; frente a una respuesta de aplazamiento, o en caso de urgencia, el interpelante puede pedir a la asamblea que fije el desarrollo en el día que él propone.¹⁶⁷ En el Senado, es el presidente el que fija la fecha de la sesión, salvo que el interpelante lo pida a la asamblea, que lo delibera, una vez escuchado el gobierno. Si, después del desarrollo de la interpelación (en la Cámara se conceden quince minutos, luego, después de la respuesta del gobierno, otros diez para exponer los motivos de satisfacción o de insatisfacción; en el Senado, respectivamente, veinte minutos más cinco) el interpelante insatisfecho intenta promover una discusión sobre las explicaciones dadas por el gobierno, el Reglamento de la Cámara –no, en el Senado– le da facultad para presentar una moción (artículo 138), que configura así, el único caso en el que un parlamentario en lo individual, que no sea presidente de grupo, puede provocar un debate político y, por consecuencia, hacer que la relación diputado-gobierno se transforme, ampliándose, en la relación asamblea-gobierno.

El senado, en el contexto de la aprobación del instituto de la interrogación con respuesta inmediata, ha introducido en 1988 las interpelaciones con procedimiento abreviado. En efecto, se da la facultad al presidente de cada grupo parlamentario –pero, también, a los representantes de los componentes políticos del grupo mixto: norma que rompe, aun formalmente, la unidad– de presentar no más de una interpelación “de grupo” por mes. Una facultad análoga se concede también a un décimo de los componentes del Senado, con la limitación para cada senador de no firmar (para los efectos de este procedimiento) más de seis por año. Estas interpelaciones se ponen en el orden del día de la asamblea, a los quince días de su presentación, al límite, recurriendo también a sesiones suplementarias. Un representante del grupo que propuso la interpelación interviene ilustrando por un tiempo no superior a diez minutos. Después de la respuesta del gobierno se permite una réplica por no más de cinco minutos.

Por la taxatividad del término de tratamiento y la relevancia de algunos de los argumentos tratados, que han tenido una amplia resonancia en estos primeros años de aplicación, el instituto ha demostrado una vitalidad sustancial.

sin motivación. La disposición encuentra su utilización por parte del gobierno, en los casos en que la verificación de la disposición procedimental haya sido muy generosa en cuanto a la referencia sobre las materias en las cuales es legítima la discreción del gabinete: negocios diplomáticos, actos y comportamientos que impliquen a otros órganos constitucionales y sus *interna corporis*, medidas monetarias o contribuciones de particular delicadeza.

¹⁶⁷Merece atención, la circunstancia de que el ministerio Andreotti cayó, en la sexta legislatura, precisamente por la escasa atención dada a una interpelación de un grupo de la coalición ministerial (el del PRI) muy crítica sobre la obra del ministro competente para la RaiTv; no pudiendo o queriendo declarar el rechazo correspondiente, el gabinete quedó prisionero de la dinámica procedimental que desemboca en el desarrollo de la interpelación, durante la cual, en el caso que nos ocupa, el interpelante, a nombre del propio grupo, declaró que, por la falta de revocación de la medida criticada, esa fuerza política sustancialmente retiraba su propia solidaridad al ministerio, que tuvo que recibir el acta y se remitió, aun después de algunos acuerdos bloqueadores, con el fin de esperar la conclusión del Congreso nacional del partido de mayoría relativa.

La interpelación, aun antes de la interrogación, entra en el derecho parlamentario italiano escrito, en 1850, pero no en la Cámara —en donde el Reglamento la acogió en 1863— sino en el Senado, que la utilizó para petición de aclaraciones más que para censuras contra el gobierno. Esa concreta hoy, para los miembros del Parlamento, su derecho a la revisión sobre la recta aplicación del rumbo del gabinete concordado al acto del otorgamiento de la confianza.

Conviene observar que la facultad del gobierno para no acoger la interpelación, no contradice al principio predicho (quedando siempre a disposición de la asamblea, institutos de control más drásticos) sino que surge, más bien, como consecuencia de la responsabilidad de la aplicación del rumbo político por parte del gobierno que goza de la confianza parlamentaria. Valen, para mayor razón de las interpelaciones, las imposibilidades ilustradas a propósito de las interrogaciones.

En orden a los juicios pendientes o ya desarrollados ante autoridades jurisdiccionales, parecería obviamente incorrecta no sólo la interpelación tendente a inquirir al gobierno por la conducta de órganos que le son ajenos, sino, también, a aquella que pretendiese sobre ellos su opinión (Amato) y, todavía más, sería ilícita y, por lo tanto, inaceptable la interpelación que mirase a criticar el respeto del gobierno sobre los principios de la separación de los poderes y de la independencia de la magistratura. En cambio, parece estimularlo el cuestionamiento de inspección, aun de mayoría, en todos los casos en que el comportamiento del representante legal del gobierno ante los órganos jurisdiccionales haya creado —se entiende, fuera de la actividad vinculada— manifestaciones de rumbo político, contrarias a la constitución, o aun simplemente disformes de la línea política expresada en la relación de confianza gobierno-mayoría. Tal relieve asumió en el pasado una concreción particular para muchos, las muy frecuentes discutibles y discutidas intervenciones del presidente del consejo en los juicios de legitimidad de las normas (en vía incidental) ante la Corte constitucional. Hoy, eso podría proponerse nuevamente para las frecuentes y opinables impugnaciones de gobierno de las leyes regionales.

Todavía más problemático es el argumento de las limitaciones impuestas al derecho de interpelación (y también al de interrogación) por la existencia de los “secretos” que el ordenamiento jurídico variadamente reconoce como dignos de tutela. Una vez precisado que a este propósito es necesario hacer una distinción importante entre la actividad (y la función) de inspección ejercitada por el parlamentario individual (vale decir, en otros términos, entre la interrogación y la interpelación por un lado, y, por el otro, la investigación parlamentaria), resulta convincente el equilibrado planteamiento dado al problema (por Amato) cuando,

reconocida la admisibilidad del secreto en nuestro ordenamiento jurídico bajo la condición de que el interés por tutelar esté entre aquellos que la constitución protege y que su tutela a través del secreto no implique violaciones o lesiones de otros intereses constitucionalmente protegidos, sobre esta base se haga la distinción entre secretos “objetivos” y secretos “subjetivos”. Para los primeros, que serían aquéllos definidos y precisados por la ley en todos sus elementos constitutivos —como por excelencia, sería el secreto instructorio—, no se podría dar respuesta del gobierno a la petición del miembro del Parlamento sin que ello implicara violación objetiva del secreto y hasta una sanción consecuente sobre el gobierno por obra del mismo Parlamento (revocación de la confianza). Para los segundos, que serían los secretos por cuya discreción individual la ley reenvía a autoridades variadamente indicadas, cuando la competencia para establecer el secreto corresponda al gobierno —que es la única hipótesis relevante para el examen parlamentario— la citada doctrina adelanta una ulterior distinción entre gobierno como ente exponencial de la administración pública y gobierno como órgano constitucional político, pero, alcanzando, en ambos casos, el reconocimiento de que en él, y no en el Parlamento, reside la autoridad competente para la definición responsable del secreto aun frente al parlamentario interpelante, puesta a salvo la facultad del gobierno para acceder a la petición demandando eventualmente, no obstante, que la sesión de la asamblea sea declarada secreta y que secreto quede el resumen.

La validez de este planteamiento, aquí referido muy sucintamente, parece convincente, aunque si es de evidente resultado restringido para la revisión de inspección, sólo en cuanto se haga la distinción —se debe insistir— entre el instrumento individual de la interpelación o de la interrogación, del que sería arduo sostener una función en el ordenamiento jurídico superior a aquella que preside la conservación del secreto hecho en manera constitucionalmente correcta, y el instrumento colegial de inspección de la asamblea, precisamente la investigación parlamentaria, para la cual, como se verá, al menos para los varios tipos de “secreto”, será necesario, en cambio, voltear al revés el planteamiento.

c) La investigación parlamentaria

LA INVESTIGACIÓN parlamentaria encuentra su fundamento en el artículo 82 constitucional, para el cual “cada Cámara puede disponer investigaciones sobre materias de interés público. Para tal fin, nombra entre los propios componentes una comisión formada en modo de reflejar la proporción de los varios grupos. La comisión de investigación procede a la averiguación y a los exámenes con los mismos poderes y las mismas limitaciones de la autoridad judicial”.

Los reglamentos de las asambleas precisan que las propuestas de investigación son equiparables a los fines procesales, a los proyectos de ley: eso significa que la propuesta de investigación –ahora caracterizada como acto típico– se presentará en la presidencia, transmitida a la comisión competente, aquí examinada y, entonces, discutida en aula y votada; no subsisten argumentos textuales, y ni siquiera de lógica constitucional para negar, sin embargo, la posibilidad de la medida descentralizada en sede de comisión permanente,¹⁶⁸ especialmente hoy, en que cada comisión puede ejercer potestad deliberativa aun en sede política. El procedimiento previsto para los proyectos de ley se explica, sobre el plano histórico-reglamentario, por el hecho de que en el Parlamento real las investigaciones eran con frecuencia deliberadas con ley formal y, sobre el plano jurídico-político, con la consideración de los vastísimos poderes constitucionalmente atribuidos a las comisiones de investigación: eso que hace oportuno el riguroso procedimiento descrito. Una vez constituida la investigación parlamentaria –se verá inmediatamente la problemática relativa al instrumento– se procede a los nombramientos de los miembros integrantes de la comisión,¹⁶⁹ que es delegada por la asamblea al presidente, vinculada, por lo demás, a la conocida disposición constitucional sobre la proporcionalidad, así como porque puede definirse como una verdadera y propia “convención” parlamentaria, en las designaciones proveídas por los grupos. Cuando la investigación es bicamaral, como sucede ya con frecuencia, “proceder conjuntamente” se traduce en la composición intercamaral de la comisión única:¹⁷⁰ la comisión puede avalarse de colaboradores externos y proceder, en el propio *plenum* o mediante comités y subcomités restringidos, a inspecciones ocu-

¹⁶⁸En efecto, la “investigación parlamentaria sobre la miseria en Italia y sobre los medios para cambiarla” fue deliberada por la XI Comisión de la Cámara, “en sede legislativa”, el 12 de octubre de 1951, mientras que aquélla “sobre las condiciones de los trabajadores” fue deliberada por la X Comisión del Senado, “en sede deliberante”, el 3 de marzo de 1955.

¹⁶⁹Es de excluir que una comisión parlamentaria permanente pueda constituirse, o ser constituida, en comisión de investigación (como, en cambio, pedía la moción Malagodi, a propósito del SIFAR, para la comisión de defensa): ahí obstaculizan el argumento textual que descende del artículo 82 constitucional (“*para tal fin nombra una comisión...*”), no menos que la funcionalidad de los trabajos normales de comisión, haciendo a un lado la inoportunidad de invertir de la inspección precisamente a aquellos parlamentarios que por las habituales funciones de la comisión de mérito a la que pertenecen, han logrado demasiada intimidad con el personal de las administraciones investigadas.

¹⁷⁰Ha sido observado que el artículo 26 del Reglamento del Senado (que requiere al propósito órganos colegiados bicamerales “la representación del mayor número de grupos parlamentarios constituidos en las dos ramas del Parlamento”) contrastaría, aplicado a las comisiones bicamerales de investigación, con el artículo 82 constitucional, para el que la necesaria proporcionalidad se debe entender en referencia a la entidad de los varios grupos de cada Cámara; aplicando la norma del Senado, que no encuentra en el Reglamento de la Cámara, podría verificarse sea la exclusión de los representantes de un grupo minoritario, sea la eliminación para un partido político, de la bicameralidad de su representación (Pace). En realidad, a la dificultad siempre emergente de una rígida aplicación del criterio proporcional para las comisiones, se ha obviado, por norma, insertando en las comisiones bicamerales de investigación, la representación de todos los grupos presentes en las dos ramas del Parlamento, con una representación mayor para los más numerosos.

lares fuera de la sede parlamentaria, previa información que le da al presidente o a los presidentes de asamblea.

La deliberación relativa a la institución de una comisión de investigación, en el silencio de la norma constitucional que disciplina al instituto, es asumida, con base en el principio general expresado por el artículo 64 constitucional, con mayoría simple. Eso, todavía, no hace posible disminuir el indudable rol propositivo y estimulador desarrollado por las oposiciones, dado que éstas son las portadoras naturales, por lo que se refiere a las investigaciones de control político sobre el gobierno y la administración pública, del interés a su activación. De este conocimiento ahora es expresión el artículo 162, segundo párrafo, del Reglamento del Senado (carente, del correspondiente, en el Reglamento de la Cámara), el que con el fin de evitar el previsible obstruccionismo de la mayoría y garantizar a las oposiciones el derecho a una decisión tempestiva, delinea un procedimiento privilegiado y rápido para las propuestas de instituir una comisión de investigación, firmada por al menos un décimo de los componentes del Senado. En efecto, en tal caso, la propuesta se inserta súbito en el orden del día de la comisión competente por materia, que se reúne dentro de los cinco días sucesivos al traslado de la propuesta y debe informar a la asamblea dentro del término establecido por el presidente del Senado. Transcurrido inútilmente este término, la propuesta se inscribe en el orden del día de la primera sesión de la asamblea sucesiva a su vencimiento.

Profundamente diverso es el relieve que los reglamentos de la Cámara y del Senado atribuyen a este instituto. Según la Cámara, la investigación se configura, principalmente, como un instrumento dirigido a la inspección y al control del gobierno, y por lo tanto, no permite a este último desarrollar alguna influencia directa sobre su propuesta institutiva. En efecto, ésta es deliberada a escrutinio secreto (en el caso de petición del prescrito número de diputados) y sobre ella no puede ser antepuesta la cuestión de la confianza. En sentido opuesto, en cambio, está orientado el Reglamento del Senado, que reconduce la deliberación sobre la activación de la investigación en los acontecimientos inherentes a la relación de confianza con el gobierno, no permitiendo el escrutinio secreto, y permitiendo, al mismo tiempo al gobierno, anteponer la cuestión de confianza.

Si bien el derecho parlamentario positivo hace innecesario el recurso a la ley formal, para deliberar una investigación aun cuando se quiera en común en ambas cámaras (siendo perfectamente admisible una deliberación conjunta de la Cámara de Diputados y del Senado¹⁷¹ sin el procedimiento legislativo, como sucedería para la deliberación del Estado de guerra: Crisafulli), desde hace tiempo está arraigado el uso de adoptar con ley formal la deliberación institutiva de investigacio-

¹⁷¹Y así para la "investigación parlamentaria sobre las condiciones de los trabajadores en Italia", deliberación de la Cámara y del Senado respectivamente, en las sesiones del 28 de enero y del 3 de marzo de 1555.

nes parlamentarias. Nada disponen a este propósito los reglamentos parlamentarios, pero del uso que se ha hecho brotan varios y delicados problemas por enfrentar. Ante todo, la investigación dispuesta por la ley no está sujeta a la caducidad que sucede, en cambio, para la investigación dispuesta con deliberación mono o bicamaral con el fin de la legislatura para todo tipo de procedimiento y —excepción hecha para la *prorrogatio*— para todos los órganos de las cámaras: el término de las investigaciones del primer tipo, en cambio, está fijado por la ley institutiva con el resultado de que la comisión parlamentaria inquiriente operará a través de las legislaturas; se entiende que se dejan a salvo la renovación o la confirmación de los miembros componentes y los órganos internos relativos, comenzando por la presidencia. Por otra parte, diversos pueden ser los poderes y las limitaciones, aunque en todo resulta insuperable el último punto del segundo párrafo del artículo 82 constitucional.¹⁷² Cualquiera que sea el eventual acto legislativo, la deliberación no legislativa mono o bicameral siempre deben predeterminedar el objeto, los límites y las directivas en línea de máxima de la investigación parlamentaria; una primera distinción de hecho que preside a la selección de uno o de otro instrumento, precisamente en relación con sus diferentes efectos jurídicos, depende de la imposibilidad de perseguir, sino por ley, ciertos objetivos, como por ejemplo la no caducidad por el final de la legislatura, la imposibilidad de revocación por obra de una mayoría diversa de la investigación misma o la precisa y puntual determinación de las modalidades operativas de la comisión. Pero, con la selección del instrumento legislativo se puede llegar, sin alguna razón objetiva y funcionalmente necesaria, ni siquiera relativa al temor político (de mayoría) de un desbordamiento de las averiguaciones. En efecto, es exacto el relieve (adelantado por Pace) por el que, independientemente del instrumento institutivo adoptado, provienen directamente del artículo 82 constitucional, para cualquier tipo de investigación parlamentaria, límites funcionales (es decir, tendentes al exclusivo perseguimiento de los fines desarrollados en el acto institutivo), límites materiales (prohibición de incidir sobre la autonomía de los sujetos privados y de otros órganos constitu-

¹⁷²En el sentido que, respecto al problema de la superación de los poderes y al de la anulación de las limitaciones relativas a la actividad instructoria de la autoridad judicial, está advertido que tal objetivo no podría ser alcanzado —si no por la limitada materia conexa a la responsabilidad política del gobierno, del que se menciona en el texto— ni con la deliberación parlamentaria, ni con la ley institutiva de la investigación, sino, más bien, a través de una revisión constitucional que fortaleciera y privilegiase a la investigación parlamentaria (improbable y verosímilmente inoportuna), o también, mediante la modificación, en vía de ley ordinaria, de parte de los límites actualmente vinculantes de la actuación de la autoridad judicial, especialmente en orden a algunas especies de “secreto”.

Sin embargo, debe señalarse que, en contraste con la doctrina prevaleciente, se han instituido comisiones de investigación (tres con ley: sobre el homicidio del honorable Aldo Moro (1979), sobre Sindona (1980) y sobre la “Logia P2” (1981); y hasta, una, con deliberación monocamaral del Senado: investigación sobre las condiciones de trabajo en las empresas) cuyos actos institutivos han declarado la inaplicabilidad a ellas, de vez en vez, del secreto de oficina, del secreto bancario, del secreto profesional, mientras que en las investigaciones

cionales¹⁷³ o constitucionalmente tutelados) y límites instructorios (precisamente aquéllos derivados de la imposibilidad de proceder al recogimiento de pruebas, de informaciones y, generalmente, de todo el material instructorio con mayores poderes y menores limitaciones de la autoridad judicial).¹⁷⁴ Por lo tanto, en cada caso, la comisión de investigación quedará dotada de los poderes para inspeccionar, cachear, interrogar (aun bajo juramento: Pace), pedir documentos, aun recurriendo a la policía judicial, pero —como es evidente, estando a la función instructoria y no a la sancionadora del órgano— sin la potestad de aplicar *directamente* alguna sanción: por otra parte, debe precisarse, contra cualquier pretexto que quisiese hacer de los *interna corporis acta*, que cuando de la documentación de las actuaciones surjan elementos suficientes con noticias específicas de delito, es un deber jurídico inderogable de la presidencia de la comisión de asumir inmediatamente la autoridad judicial, sin promover al respecto algún debate ni votación.

Queda abierto el problema creado por el límite señalado por los artículos 200, 201, 202 y 256 del Código de Procedimientos Penales, sobre la adquisición de actas y la declaración de testigos, cuando los interesados invoquen el secreto de Estado, o bien, el de trabajo o profesional. La doctrina está dividida en la materia, entre quienes consideran insuperable aun para la investigación parlamentaria la limitación del secreto, argumentando la identidad de posición respecto a la autoridad judicial, y aquellos que, en cambio, afirman la insuprimible exigencia de la investigación misma, connatural a la *ratio* genética del instituto y vinculable a la necesaria prevalencia de la finalidad de la inspección parlamentaria, que el secreto se debele.

A este propósito parece que se tiene que admitir, en vía preliminar, que el paralelismo entre los poderes y los límites de la autoridad judicial y aquéllos de la comisión de investigación, teniendo naturaleza constitucional en cuanto desciende directamente del artículo 82, no puede ser desvanecido, salvo las excepciones que se indiquen, más adelante, por contrastantes disposiciones contenidas

sucesivas: sobre la mafia (1988), sobre las matanzas (1988), sobre el caso Atlanta-Banco Nacional del Trabajo (1990) se demuestra la validez de la normativa existente sobre secretos, regresándose con ello, al rígido respeto de la norma constitucional.

¹⁷³ Aun teniendo en cuenta la reserva de procedimiento especial constitucionalmente dispuesta en orden a los delitos de alta traición y atentado contra la constitución y para los delitos cometidos en el ejercicio de las funciones, respectivamente por el Presidente de la República y por el presidente del consejo y los ministros. Exactamente, al respecto, el secretario general de la Presidencia de la República rechazó responder a la pregunta sobre la existencia de ciertos registros en la cinta, que le entregó la comisión de investigación sobre desviaciones institucionales del SIFAR, objetando que la petición hubiera podido acogerse únicamente si hubiese sido promovida en sede de procedimiento para la puesta en acusación del jefe del Estado.

¹⁷⁴ Se debe hacer notar que, a menos de que eso no se haya expresamente establecido en el acta constitutiva, la autoridad judicial debe entenderse en la especie no sólo la penal, sino, también, la civil, contable o administrativa. Por lo tanto, la comisión deberá ayudarse con los instrumentos más idóneos para adquirir las informaciones necesarias establecidas para cualquiera de las autoridades mencionadas.

en la deliberación institutiva de la comisión de investigación. Por lo tanto, una ampliación, aunque sea hecha por ley, de los poderes de investigación de la comisión puede ser efectuada bajo la condición de aumentar en la misma medida, y en vía general, los poderes de la autoridad judicial.

Sin embargo, es necesario señalar que este paralelismo no es absoluto, encontrando límites connaturales, por un lado, en la relación particular (o a los poderes conectados) existente entre las cámaras y el gobierno, y por el otro, en la consideración de que la norma constitucional ha querido ampliar y no restringir, vía la comisión de investigación, los poderes del Parlamento. Por lo tanto, en el caso en el que el objeto de la actividad inspectora sea el gobierno, se comparte la opinión de Mortati sobre la inaceptabilidad de la tesis sobre la permanencia del secreto de Estado¹⁷⁵ y del de trabajo, a la luz de los principios democráticos informadores de la forma de gobierno italiana en el marco del régimen parlamentario, con la específica referencia a todas las especies en las que el órgano, discrecionalmente habilitado a la oposición del secreto o a su confirmación, sea el gobierno. En efecto, no encuentra ninguna justificación, ni política ni institucional, la atribución al órgano eventualmente indagado (el gobierno) de la potestad de paralizar, con alguna decisión suya, la actividad del órgano habilitado para indagar (la comisión de investigación).

En particular, el reenvío constitucional, a los “límites” de la autoridad judicial, no parece poderse extender hasta el punto de recomprender las normas dictadas para disciplinar la relación entre esta última y el Poder Ejecutivo y, en general, todas aquéllas incompatibles con la relación constitucional y legislativamente delineada entre cámara y gobierno. Después, resultan ajenas al reenvío contenido en el artículo 82 constitucional, las normas que disciplinan directamente los poderes del Parlamento frente a los del Ejecutivo: como por ejemplo, el secreto de Estado en el *ex* artículo 11 de la Ley número 801 de 1977.¹⁷⁶

Por lo tanto, parece que las cámaras pudieran con acto mono o bicameral, institutivo de la comisión de investigación atribuirle poderes no en conflicto con el artículo 82 constitucional, como antes se interpreta, o con la normativa legislativa que disciplina las relaciones entre las cámaras y el Ejecutivo; pero, si en cambio, está instituida con acto de naturaleza legislativa, la eficacia particular de este origen permite atribuirle a la comisión de investigación, poderes que, con el fin de favorecer el éxito de las investigaciones, deroguen a la segunda categoría de las normas antes indicadas.

¹⁷⁵ Esta opinión ha sido expresada al tener que decirse la verdad frente al entonces vigente secreto político y militar, antes de la revisión efectuada con la Ley número 801 de 1977, y su transformación en secreto de Estado. Pero, el planteamiento teórico sobre el que se fundamenta, mantiene todavía inalterable su validez.

¹⁷⁶ Sobre la relación entre Cámara y gobierno, delineada por esta ley, en orden al secreto de Estado, *cfr.*, la núm. 23 en la p. 199.

La conclusión de la investigación parlamentaria no puede ser, de por sí, en algún modo, conminatoria: ésa se sustancia en el informe de la comisión a la o a las cámaras (con eventual disociación entre la relación de mayoría y relaciones de minoría), correspondiendo al órgano destinatario la evaluación de las medidas de orden político o legislativo, o uno u otro juntos, por tomar o por sugerir, mediante mociones o resoluciones, o bien, mediante propuestas de ley.

La inexistencia de sanciones automáticamente conexas al resultado de la investigación, la estructura proporcional de la comisión con el consecuente predominio de la mayoría gubernativa, las limitaciones impuestas por el ordenamiento jurídico general, y con frecuencia, por las leyes institutivas de cada una de las investigaciones, finalmente, el escaso eco producido por los informes concluyentes de las experiencias habidas hasta ahora y el injerto faltante de medidas consecuentes, todo ello ha generado la opinión de la escasa redituabilidad del instituto. Cuando una doble reacción consistente, por un lado, en su subevaluación, y por el otro, en la afirmada exigencia para obtener, a la manera alemana-occidental, propuesta después de la primera guerra mundial por Max Weber, una innovación (a través de una revisión constitucional o por ley ordinaria o con normas reglamentarias) apta para hacer que la institución de las investigaciones parlamentarias pueda disponerse sólo cuando lo pida un quórum de minoría (es decir, de un tercio de los presentes y de un quinto de los componentes del *bundestag*: el instituto ha sido acogido también, por los estatutos de cuatro de nuestras regiones). Mientras que no se ve en qué cosa este último al reestablecerse, pueda resultar redituable, siempre que quedaran firmes la proporcionalidad y las disposiciones limitativas, es de observar que, en sede política, sólo aparentemente pueden verse los escasos resultados de las investigaciones, tan es verdad que el gobierno —que es un buen juez en eso— busca contrastar hasta donde puede a la institución, y dispuesto a intentar ahogarla cuando no puede oponerse a que se permita, por exigencias muy fuertes de la opinión pública. La oposición, que de hecho aparece como el motor de la iniciativa de la investigación, en efecto tiene interés en la agitación de los problemas creados por la iniciativa misma y aunque con frecuencia la mayoría logra —por fuerza del número— atenuar las finalidades, de lo sumario de los pro y de los contra, quedará siempre para la oposición, como una ventaja política, haber accionado lo que por moda se ha llamado la responsabilidad difundida, vale decir, de haber expuesto al gobierno a la obligación de una inspección que, por sí misma, no es tal como para exaltar el prestigio y que, más bien, es testimonio elocuente de mal gobierno sectorial.

La opinión que evalúa la investigación parlamentaria como “instrumento de gobierno de la mayoría” (Pace), argumentando por una cuidadosa y sensible reconstrucción crítica del instituto en su estructura normativa y en su concreta

redituabilidad política, es tesis que no puede ser aceptada, aunque las deficiencias funcionales descubiertas por ella, puedan inducir a considerar la investigación más que como instrumento informativo de una función genérica de revisión inspectiva, que como real instrumento de control (pero no cuando el “parámetro” al que se refieren las actividades verificadas indagadas, de por sí individuables en no opinables certidumbres normativas, de ley o de reglamento). Tal opinión, que ciertamente encontraba un argumento a favor en la disciplina convencional de la cuestión de la confianza como se practicaba antes de la reforma reglamentaria de 1971, permitiéndose la posición de la cuestión misma aun en el procedimiento institutivo de la investigación parlamentaria, pierde mucho hoy de su persuasividad por la prohibición expresa que le formula el reglamento. De esta prohibición, consagrada ya en el derecho positivo —e independientemente de la problemática que pone, sobre la que se trató en las pp. 450 y ss— consigue, al menos la indisponibilidad del instrumento de la investigación como acto de rumbo político del gobierno, aunque innegablemente queda la posibilidad de intentar su individuación como acto político de la mayoría. Sin embargo, no utilizando —quiere ser realistas— la siempre menos verificable doctrina del *continuum* gobierno-mayoría, y reconociendo la verídica disociación, cuando menos en binomio, en las dos distintas y no siempre convergentes entidades del gobierno y de la mayoría. Ello da un nuevo significado —en la lógica de los gobiernos y de las mayorías de coalición— a aquella alteración dialéctica del siglo XIX entre gobierno y Parlamento, que sin lugar a dudas estaba en la mente del constituyente cuando elaboró el artículo 82 y que las minorías de oposición, por el solo hecho de hacer inevitable para la mayoría la renuncia y que la investigación se haga, logran reencender, portadoras de un interés constitucionalizado que, aunque sobre la ola emotiva de la opinión popular que la lleva al Parlamento, no es para soporte del gobierno, sino, más bien, de crítica difundida en sus comportamientos activos o de omisión.

La directiva parlamentaria: a) *La moción*

LA “MOCIÓN” (“simple” o “autónoma” que se diga, se entiende como un instrumento distinto de las mociones de confianza o de desconfianza, disciplinadas con normas “de especie exclusiva”, como nota Crisafulli) es, hoy, el acto comprendido para “promover una deliberación de la asamblea sobre un argumento determinado” (artículo 110 del Reglamento de la Cámara y 157 del Reglamento del Senado) y puede ser propuesta, ya sea, a la Cámara, como desarrollo de una interpelación no agotada satisfactoriamente, ya sea, a la Cámara como al Senado, autónomamen-

te, en vía directa (pero en tal caso debe estar firmada, respectivamente, por diez diputados o por un presidente de grupo, o por al menos ocho senadores). El instituto no tiene una configuración precisa ni siquiera en los reglamentos parlamentarios actuales que, sin embargo, han reintroducido la distinción entre moción y resolución. Ésa es considerada generalmente como una invitación a la asamblea para deliberar, y como tal, precisamente, implica una deliberación asambleísta (del pleno, nunca de comisión); sigue el procedimiento de la discusión de las leyes en aula: discusión general, discusión de las enmiendas, votación (con precedencia sobre aquélla, de los eventuales órdenes del día concernientes a la moción).

También para los fines de una no tan fácil reconstrucción original de la moción y del necesario tentativo de su colocación en el sistema, es necesario destacar, en primer lugar, que mientras que el Reglamento del Senado, notoriamente más cauto en la reevaluación del rol político del Parlamento, mantiene la disciplina de este instrumento dentro del marco del examen de inspección, tratándola junto a las interrogaciones y a las interpelaciones; es significativo que el Reglamento de la Cámara la coloque en el primer lugar entre los “procedimientos de rumbo, de control y de información”, configurándola claramente, junto a la resolución, como acto parlamentario de rumbo político. No se devalúa, por acoger el potencial político de este instituto de disponibilidad exclusivamente para las asambleas, la normativa reglamentaria, común a las dos cámaras, en la que, a petición de requerientes y “oído el gobierno”, es la asamblea la que decide soberanamente la fecha de la discusión, que —en la Cámara de Diputados— debe tener lugar de cualquier modo, sólo que lo pidan un presidente de grupo o diez diputados, aunque en el intervalo haya sucedido la renuncia de quienes la proponen.¹⁷⁷

La moción se origina en la reforma Bonghi de 1887, cuando asume esa denominación tanto el acto derivado de la interpelación —llamada primero “resolución”— que el diputado interpelante quisiera hacer desembocar en un debate político, como al acto autónomo con naturaleza de invitación para deliberar sobre materias ajenas al orden de los trabajos. Por otra parte, desde siempre, las asambleas parlamentarias conocen dos géneros de mociones diversas de aquella de la que aquí se tratará. Entre las deliberaciones parlamentarias con efectos internos que tengan la misma denominación (que es de muchos sentidos, teniendo que ver con un acto típico, pero, no ciertamente, con un acto tipificado en el contenido), en efecto, se tienen mociones procedimentales —como aquéllas de naturaleza incidental, como la suspensiva, la prejudicial, la preclusiva: *infra* páginas 240 y ss. y las mociones sus-

¹⁷⁷ La relevancia política del instituto, y subrayada posteriormente por la disposición, introducida en el Senado en 1988, que impone la discusión dentro de los treinta días de su presentación en mociones firmadas por al menos un quinto de sus componentes (con la sola limitación para cada senador de no firmar, para estos efectos, más de seis mociones en el curso de un año). De tal modo, se permite a las oposiciones la discusión en tiempos breves de los argumentos de particular actualidad.

tanciales destinadas a producir efectos constitutivos o jurídicos, en cualquier modo obligatorios para los órganos parlamentarios, como aquéllas para la institución, en un tiempo, de las comisiones de investigación y –hoy todavía– de comisiones especiales: véase, por ejemplo, la moción aprobada por el Senado el 28 de mayo de 1971, institutiva de la “comisión para los problemas ecológicos” y aquéllas adoptadas por la Cámara y el Senado el 12 de octubre de 1983, institutivas de la comisión bicameral para las reformas institucionales, presidida por el honorable Bozzi.

No es de estos dos géneros de actos deliberativos que nos ocupamos en el presente párrafo, sino, más bien, de aquéllos destinados a producir efectos fuera de las asambleas, es decir, dirigidos a destinatarios externos que, luego, en el régimen parlamentario caracterizado por la relación de la confianza, se resuelven en un destinatario único: el gobierno.

Ya desde antes, por lo que se refiere a la moción, pero, sin posibilidades de confutación después del fortalecido *revival* de la resolución en derecho positivo, estaban, y sin lugar a dudas, descartadas como errores las opiniones que etiquetaban tales actos políticos de rumbo, como “manifestaciones de deseos”, carentes de cualquier valor jurídico: en cambio, es cierto que tales actos, que se quisieran no jurídicos, y por algunos, ni siquiera actos sino hechos, deben decirse jurídicos desde un punto de vista formal, porque están calificados y disciplinados por normas jurídicas tales como las de los reglamentos parlamentarios, así como jurídicos desde el punto de vista sustancial, atendiendo al contenido, porque como tales (no como “hechos normativos” sino como figuras jurídicas típicas) producen efectos de positiva juridicidad en el ordenamiento. Actos preceptivos –y no normativos en sentido restringido– del género de aquellos “cuyas disposiciones sean tales como para agotarse necesariamente en una sola vez” (Crisafulli), y por lo tanto no pertenecientes al mundo de las “prescripciones por categoría” (Lavagna); las mociones y las resoluciones para efectos externos se refieren al *genus* preceptivo de las directivas, conocido ampliamente en la ciencia administrativa de un tiempo, difundido también en la constitucionalista con este significado: que a *pendant* de las directivas gubernativas, a través de las cuales el gobierno externa su parte de dirección política, se hacen a las directivas camarales, mediante las cuales las asambleas parlamentarias externalizan la parte de su expectativa de la misma función multiforme de dirección política, según el proyecto de pluralismo constitucional que se sustancia, justamente, en la dialéctica de los órganos constitucionales políticos. No sería exacto, para quien quisiera negar la preceptividad de la directiva parlamentaria como ejercicio de la función política por parte del Parlamento, objetar que a este último siempre le quedaría reconocido el poder de directiva a través de los actos legislativos tipificados (los de la aprobación y los de la autorización), ya que éstos cubren, en realidad, un área mínima de la función política y

se califican –por razones evidentes de contenido normativo– precisamente como aquéllos en donde seguramente es menos incisiva y original la *potestas directiva* del Parlamento y, en cambio, domina más, la voluntad gubernativa. De por sí, sacando de la relación de la confianza cualquier automatismo entre causa y efecto, también por la eventual inobservancia del contenido preceptivo de la directiva parlamentaria no se tendrá automaticidad, pero sí virtual posibilidad, es decir, potencialidad de la sanción; entre otras cosas, siendo conocidísimo, en primer lugar, que la coercibilidad no es, especialmente en derecho constitucional, elemento indefectible de la preceptividad y, secundariamente, que la sanción jurídica inherente a la relación de la confianza, es aquella que se conoce con el nombre de “sanción política”.

En opinión contraria a la eficacia vinculante de la directiva parlamentaria –que queda como la opinión más difundida, ayuda el decirlo–, no es probablemente extraña a la viscosidad del esquema clásico del régimen parlamentario dualista. En efecto, es conocida, que toda la literatura italiana de fines del siglo XIX sobre “degeneración” del sistema parlamentario, tendencialmente alineada sobre la posición “sonniniana” del ¡*Regresemos al estatuto!* tiende a reaccionar hacia la transformación monista del modelo original, intentando en lo posible la defensa del rumbo político como pertenencia exclusiva del “gobierno del rey”. En esta línea, el rechazo de la decisión del monocamaral de rumbo, encuentra su razonable legitimación en el orden estatutario y se justificaba con la existencia de una precisa relación de confianza jurídicamente disciplinada. Sin embargo, al contrario, el régimen jurídico de la relación de la confianza republicano se apoya sobre una relación interorgánica del gobierno con cada una de las cámaras, no exige identidad de texto ni de motivación para los actos de confianza camarales tipificados en la constitución y habilita a una y otra rama del Parlamento para la emanación de directivas, así como sucede, por lo demás, por praxis incuestionada.

Así anulada la relación de la confianza, la directiva parlamentaria se adhiere a la íntima esencia. Sigue que el bicammarismo, lejos de pedir la emanación concurrente de actos que se consideren prescriptivos para el gobierno, constituye de por sí la razón suficiente de la monocamaralidad de la directiva. De hecho, precisamente porque la constitución conoce dos cámaras distintas, a las que confiere el poder de expresar juntas la confianza, pero, que, autonomiza y –por así decirlo– quiere a una y a otra Cámara, ajenas, por lo que se refiere a la expresión de la desconfianza, parecería ilógico no hacer derivar de la legitimación constitucional del acto monocamaral de la desconfianza, la implícita, pero consecuente, legitimación de la decisión monocamaral de rumbo. A concurrir, según la constitución, en la formulación del rumbo político junto con el gobierno, no es un inexistente órgano constitucional, “Parlamento” –rechazado en la asamblea constituyente para

la manifestación de la confianza por expresarse en sesión conjunta— sino, más bien, son la Cámara y el Senado, órganos políticos de cuyo distinto “comportamiento correcto” de confianza, tiene necesidad el gobierno, ni se debe olvidar la posición de la cuestión de la confianza en una sola asamblea.

La directiva parlamentaria, en cuanto especificación del rumbo, se pone, entonces, legítimamente, a través del acto monocamaral. Pero, ya que en un régimen parlamentario el gobierno siempre es el responsable, libre y autónomo, de las manifestaciones activas y ejecutivas del rumbo mismo, el sistema se orienta en el sentido de permitirle rechazar la directiva, significando, con la cuestión de la confianza, que le es imposible permitirlo sobre su oportunidad y compatibilidad con la política general del gabinete.¹⁷⁸ Entendiéndolo bien, nada prohíbe que si los parlamentarios (de mayoría) de una Cámara enriquezcan o modifiquen el rumbo político con alguna directiva, cuando sientan la necesidad de hacerlo; lo mismo sucede para los parlamentarios (de mayoría) de la otra Cámara, por la accidental concomitancia de “demandas” políticas semejantes o iguales. En tales circunstancias, por norma del reglamento, el gobierno está obligado a tomar una posición en las dos sedes (se recordará que la moción puede nacer también de un diputado interpelante insatisfecho) y ése se encontrará, entonces, de hecho, ante una directiva sustancialmente bicameral, pero, contenida, siempre, en dos actos autónomos que se ignoran recíprocamente.¹⁷⁹ Acciones y reacciones (gubernativas y parlamentarias) se desarrollan, en suma, según las particulares modalidades de relación de la confianza a cuyo fin primario, querido por el constituyente, es el constante *idem sentire* del gobierno con cada una de las dos cámaras.

Entonces, no puede objetarse que es sólo al gobierno, y únicamente al gobierno, a quien compete la responsabilidad del rumbo político —o de su aplicación, según algunos—, por lo que el gabinete sufriría una lesión en su potestad constitucional si tuviese que aceptar, bajo la forma de moción, una injerencia indebida del Legislativo en las competencias del Ejecutivo, máxime teniendo en cuenta que existe el instrumento parlamentario para destituir a un ministro que ya no merece la confianza, precisamente la moción de la desconfianza. Tal objeción, válida sólo para las únicas especies que diluirían conjuntamente la responsabilidad política, las atribuciones del gobierno y la lógica de la relación de la confianza, tomada en lo general, sin embargo, parece que no es firme frente a la réplica de que la función

¹⁷⁸Para el artículo 116 del Reglamento de la Cámara, si el gobierno pone la cuestión de la confianza sobre una moción o sobre una resolución, se vota sobre ella por apelación nominal —no antes de 24 horas, salvo un acuerdo diverso entre los grupos— después de que hayan sido ilustradas las eventuales enmiendas, con los conocidos efectos de la prioridad de la votación y de la no enmendabilidad e indivisibilidad del texto.

¹⁷⁹Para esta hipótesis, que en realidad es meramente conjetura, de un contraste de rumbos entre las dos cámaras a propósito de la materia investida por dos distintos y conflictivas dirigencias, como también para el pseudo-problema del frecuente silencio de una rama del Parlamento ante la directiva al gobierno emanada por la otra rama, se reenvía a la *directiva parlamentaria*, citada, pp. 184 y ss.

de rumbo político (en el que el de la determinación del rumbo representa el momento más importante) pertenece, de hecho y de derecho, al acuerdo gobierno-Parlamento. Por lo que, una vez expresada la mayoría en el sentido de invitar al gobierno a un determinado comportamiento, la directiva expresa en la moción (autónoma) y en la resolución asume un relieve propio como instrumento de la relación gobierno-mayoría, para los fines de la dirección política por traducirse en actividad política. Así que, respetando la moción, el gobierno no se despoja de su potestad, sino, más bien, verifica su propia fidelidad al rumbo acordado en su origen en el pacto de confianza, puntualizada por un sector particular por la moción o por la resolución. Por otra parte, si la deliberación de la asamblea expresada en la moción no fuese vinculante para el gobierno, no se ve en qué cosa, sino en el más amplio y contradictorio, ésa se distinguiría, en la sustancia, de una interpelación: una manifestación de voluntad parlamentaria, expresada con un voto público, no puede ser ignorada por el gabinete. Eso es tan cierto que, como se ha visto en la ocasión de ilustrar en precedencia, el derecho parlamentario escrito estatuye hoy, la facultad de pedir cuentas al gobierno de sus avances, aun en las mociones. Si después, la moción, más que provenir de la mayoría ministerial, resulta que dio lugar a una nueva y diversa mayoría, será el mismo gobierno quien sufra las consecuencias lógicas, cuando eso le parezca como una circunstancia no contingente, sino, indicador de un cambio político de fondo.

No será inútil agregar la indicación de algunos entre los ejemplos más relevantes de directiva política parlamentaria expresada por el Parlamento republicano antes de la introducción de la resolución, a la que dio aplicación el gobierno a través de sus actos políticos: la moción Pastore para separar las empresas IRI de la confindustria; la moción Zaccagnini, para la revisión del concordato entre Italia y la Santa Sede; el orden del día de la Cámara –solicitado formalmente por el gobierno Moro, como una especie de autorización política– para el negociado sobre el “paquete” para el Alto Adigio; los órdenes del día de la Cámara y del Senado –ejemplo de directiva sustancialmente bicamaral– vinculadores del gobierno a una determinada actividad diplomática, antes de que sucediera la firma del tratado de no-proliferación atómica.

b) La resolución

EL INSTITUTO de la “resolución”, nuevo para el derecho parlamentario del pos-resurgimiento, es descrito por los actuales reglamentos como un instrumento pre-valectivamente de comisión, y tal vez de asamblea, en el sentido de que “cada comisión puede votar... en los asuntos de su propia competencia, por los cuales

no deba informar a la asamblea, resoluciones directas para manifestar orientaciones o para definir rumbos sobre argumentos específicos” (artículo 117 del Reglamento de la Cámara: todavía más sumariamente se expresa el artículo 105 del Reglamento del Senado, para el cual, las resoluciones votadas por las comisiones son “entendidas para expresar su pensamiento (*sic.*) y los rumbos que de ahí se derivan en orden al argumento en discusión”). Un representante del gobierno debe ser invitado para asistir a la sesión, pero, mientras que en la Cámara de Diputados la remisión al *plenum*, es decir, la activación de aquella que ha sido definida como reserva derivada de la asamblea, puede ser correctamente provocada por el gobierno “al final de la discusión”, con el fin de que “no se proceda a la votación de una propuesta de resolución y que de ésta sea competente la asamblea”, en el Senado son sometidas a la asamblea las resoluciones votadas cuando lo pida el gobierno o un tercio de los componentes de la comisión. El segundo criterio, tal vez un poco singular, transforma de tal manera la resolución de comisión en una propuesta de resolución de asamblea.

Las propuestas de resolución en comisión, presentadas por uno de sus componentes pueden dar origen, tanto a un debate autónomo tendente a desembocar en una votación concluyente, como a insertarse en un debate ya encaminado sobre documentos presentados por sujetos ajenos a las cámaras.¹⁸⁰ A las resoluciones se extienden, en cuanto aplicables, las normas relativas a la presentación, discusión y votación de las mociones. Por lo tanto, las resoluciones son enmendables y en el concurso de más resoluciones, éstas son votadas según el orden de presentación; también es admitida, la posibilidad de la votación por separado.

Entre los no pocos aspectos problemáticos de la resolución, tal vez el instituto con la génesis más contrastada durante los trabajos preparatorios de los reglamentos de 1971, es aquél puesto en evidencia por el diputado Orlandi en la discusión general, cuando hizo notar la inconstitucionalidad, en la medida del artículo 64 constitucional, de resoluciones de comisión deliberadas sin la presencia del número legal necesario (siendo suficiente para la validez de las reuniones de comisión en sede no legislativa, la presencia de un cuarto de los componentes) y por lo tanto, en hipótesis, aunque sin la aprobación del quórum de mayoría constitucionalmente requerido. El relieve, sin lugar a dudas, fundado se debe también por subrayar a pesar de la peligrosidad de las directivas de rumbo político sectorial

¹⁸⁰ Por ejemplo, las resoluciones pueden ser presentadas en orden a las peticiones de los ciudadanos (artículo 109 del Reglamento de la Cámara), a los informes presentados por el gobierno o por entes públicos (artículo 124 del Reglamento de la Cámara), a las resoluciones o recomendaciones aprobadas por asambleas internacionales en las que participen delegaciones de la Cámara (artículo 125 del Reglamento de la Cámara), al informe semestral sobre la participación de Italia en el proceso normativo comunitario (artículo 126-*bis* del Reglamento de la Cámara y artículo 144 del Reglamento del Senado), a los informes de la Corte de las cuentas sobre la gestión de entes en los que el Estado contribuye en vía ordinaria (artículo 149 del Reglamento de la Cámara), a los decretos registrados con reserva por la Corte de las cuentas (artículo 139 del Reglamento del Senado).

que se hubieren aprobado por apenas cuatro o cinco comisarios, encontró eco después en una opinión de la junta para el Reglamento de las Cámaras, que afirmó la necesidad de la presencia de la mayoría de los componentes para las sesiones de comisión en donde se deliberen resoluciones.

Sobre los temas que ya han sido objeto de una resolución de comisión, está permitido siempre abrir una discusión en asamblea, tanto por los parlamentarios en lo individual como por los presidentes de grupo, promoviendo con una moción. En todo caso, “en ocasión de debates en asamblea sobre comunicaciones del gobierno o sobre mociones, cada diputado puede presentar una propuesta de resolución, que está dirigida al término de la discusión” (artículo 118 del Reglamento de la Cámara).¹⁸¹ Con tal disposición, parecería a primera vista que quedaba esclarecida, definitivamente, la distinción entre moción y resolución de asamblea; la primera, destinada a promover y, la segunda, a concluir, con la expresión de su directiva vinculante para el gobierno, un debate político. Por consecuencia, se debe registrar la oportuna eliminación de los antiguos órdenes del día de naturaleza política, no sin que queden todavía residuos poco apreciables de indeterminación, a propósito del artículo ahora reportado; no resultando definido, en efecto, que la resolución sea, como sería ausplicable, el acto típico exclusivo para esta especie reglamentaria, tipificado como lo es, sólo puede recoger la manifestación de voluntad de la asamblea expresada como directiva en la conclusión de un debate político.

Más bien se debe agregar que la junta del Reglamento de la Cámara, investida con algunas de las cuestiones interpretativas levantadas al respecto, emitió en la sesión del 18 de mayo de 1971 el parecer de que la resolución debiera ser votada al término de la discusión, “siempre que no haya sido aprobada, con efecto de impedimento, alguna de las mociones que ha provocado el debate”. A eso sigue que no sólo la junta interpreta la resolución de asamblea como instrumento eventual facultado, pero no necesario y obligatorio, para la conclusión de un debate político —lo que es perfectamente correcto, pudiéndose tener debates políticos, aun sobre comunicaciones del gobierno, que no requieren votaciones para actos directivos— sino que también, ésa permite un juego concurrencial entre mociones y re-

¹⁸¹ Por lo tanto, la asamblea puede estar investida para el examen y la votación de resoluciones, además del caso de reenvío por parte de la comisión, por otra de un tercio de sus componentes o del gobierno, aun en ocasión (pero sólo a la Cámara) de debate sobre mociones o luego de comunicaciones del gobierno.

Se tenga presente que para remarcar la influencia creciente de la relevancia política e institucional de este instrumento, que éste ha sido usado con frecuencia para la reconfirmación de la confianza al gobierno, luego de la falta de aceptación por parte del presidente, de su dimisión y consecuente reenvío a la Cámara. Precedentes, en tal sentido, se pueden encontrar frente al gobierno Craxi (noviembre de 1985) y del gobierno Goría (noviembre de 1987 y febrero de 1988). Con la resolución, por otra parte, se aprueba también, como se recordará, el documento de programación económico-financiero (artículo 118-*bis* del Reglamento de la Cámara y 125-*bis* del Reglamento de la Cámara y 125-*bis* del Reglamento del Senado).

soluciones, atribuyendo a las primeras, si fuere el caso, efectos de impedimento para las segundas. Así, volvería a entrar, desde la ventana, el expediente sacado formalmente por la puerta, del orden del día, agradable para el gobierno, concurrente con las mociones de oposición y, en el pasado, con varios mecanismos privilegiados prioritariamente con efectos de impedimento sobre aquéllas.

Después de todo, ya que el “fin” de la moción es el de “*promover* una deliberación de la asamblea sobre un determinado argumento” (artículo 110 del Reglamento de la Cámara) queda por poner en claro por qué en la deliberación en cuestión, no se dé obligatoriamente el *nomen juris*, diverso de la propuesta. Tal denominación debería ser siempre el de resolución, una vez que la deliberación sea válidamente existente por norma del reglamento, es decir, aprobada y proclamada, del mismo modo que un proyecto de ley, concluido el *iter* parlamentario es promulgado como “ley” y no como “proyecto de ley aprobado”. A este propósito se puede confrontar también, el informe al proyecto de Reglamento para el Senado, que se encargaba de explicar la *ratio* introductiva del nuevo instituto, aceptando la distinción, adelantada desde hacía tiempo, de la doctrina parlamentaria respecto al orden del día (que se distingue de la resolución “en cuanto no tiene carácter accesorio, no se engancha a un instrumento principal y está en grado de aceptar autónomamente la expresión del pensamiento o de la voluntad” del colegio) así como, respecto a la moción (“instrumento idóneo de por sí para ser sometido a votación” y “capaz para introducir, ella misma, un debate”, mientras que “la resolución sólo puede concluir y no promover también, una discusión y, además puede ser utilizable ya sea en asamblea o en comisión”).

Sea durante la elaboración, por parte de las juntas del reglamento, que durante la discusión en asamblea, sobre todo en la Cámara, el nuevo instrumento de la resolución llamó la atención sobre sí mismo de la mayor parte de las intervenciones críticas, en el temor de que el instituto alterase los términos constitucionales de la relación entre gobierno y Parlamento, es más, transformando en asambleísta nuestro régimen parlamentario —como se ha dicho tantas veces— pero, en la realidad, presumiendo que la carga potencial de la resolución, capaz innegablemente de hacer el mecanismo procedimental idóneo para el reforzamiento del rol político del Parlamento en todo el orden constitucional. Este primer periodo transcurrido desde la introducción de la resolución en los reglamentos no ha dado razón, en verdad, ni a aquellos que se agitaban so pretexto del espantapájaros del régimen asambleísta ni a cuantos, con razón más meditada y menos angosto equipaje cultural, vislumbraban el medio necesario y suficiente para un potenciamiento disciplinado de la participación parlamentaria en la función de rumbo. Los grupos parlamentarios no parecen haber asimilado en pleno el significado político de gran relevancia que la resolución puede desplegar, o parecen más o menos temerosos

(obviamente los de mayoría) para incidir negativamente sobre el desarrollo regular de la relación gobierno-mayoría parlamentaria, creando al primero, con la adopción de específicas directivas políticas, dificultades destinadas, antes o después, a reflejarse sobre la misma y que tiene la segunda.

Bajo este perfil, continúa a ser oportuno referirse a la puntualización que tuvo la resolución en la génesis de los vigentes textos normativos.

En ambas cámaras, de inmediato, las juntas señalaron la incidencia en la política sectorial, que las comisiones hubieran podido participar para dirigir el informe al proyecto de la Cámara, apresurándose a precisar que el nuevo instrumento está dirigido “a enriquecer la relación Cámara-gobierno, con una serie de intervenciones que, sin incidir sobre el núcleo de la confianza de tal relación, permite una articulación más específica sobre temas que se refieren a la política de cada uno de los ministerios” y que “para salvaguardar una visión unitaria de la política general del gobierno”, a este último se le ofrecía el medio de apropiarse de la cuestión de la asamblea plenaria. No diversamente, el informe al proyecto del Senado reconocía que, con la dotación del nuevo instrumento a las comisiones, “sí se le atribuye a ese alguna incidencia sobre el rumbo político propuesto por el gobierno y aceptado por el Parlamento” pero “si es verdad que en línea de principio la definición, la renovación o la sustitución del rumbo político expresado mediante actos diversos de ese legislativo de acontecer ante el *plenum* de las cámaras, no por esto se puede excluir que exista un espacio para iniciativas políticas de las comisiones”. Así se ha escogido el “sistema en base al cual, por lo tanto, la deliberación de la comisión, expresada con una resolución que tienda a modificar las líneas del rumbo político acordado, es reconducida en la sede natural en que se toman esta clase de deliberaciones”. Y el informe concluía con claridad: “Está en el orden natural de las cosas que un programa de acción gubernativa sufra, con el pasar del tiempo, actualizaciones y rectificaciones que se hacen necesarias para la confrontación con la cambiante realidad de las situaciones; al gobierno decidir si y cuáles cambios sean compatibles con el permanecer de la propia responsabilidad política, a la minoría decir cuándo ciertos cambios sean merecedores de ser señalados con mayor esonancia y eficacia que el debate de asamblea está en grado de asegurar.”¹⁸²

¹⁸²En la edición de la *Directiva parlamentaria* aprobada en 1969, al ocuparse de los sujetos legitimados para la emanación de directivas preceptivas para el gobierno, se expresó en el sentido de una “reserva de asamblea” connatural a los instrumentos inherentes a la relación de la confianza y excluyendo, por eso, la proposición de directivas de comisión o de junta en la medida del derecho parlamentario positivo precedente a la reforma de 1971, y auspiciando la introducción de “propuestas de resolución” que las comisiones fueran habilitadas para dirigir al *plenum*. La opinión entonces expresada, válida para los reglamentos del tiempo, se debe ver con nuevas luces, reconociendo que el mecanismo de la remisión a la asamblea salvaguarda, en lo necesario, la unicidad del rumbo político.

*Los actos típicos, con relevancia constitucional,
de la relación de la confianza:
a) La moción de confianza
y la moción de desconfianza*

LAS NECESARIAS distinciones entre función legislativa y función política no deben hacer descuidar que, en la realidad del poder moderno, la potestad de dirección del Estado se realiza a través de un complejo deliberante que tiende a quedar unitario en sus particiones. Esta unicidad sustancial en el ejercicio del poder político se modela variamente en los regímenes parlamentarios, según el módulo prescriptivo de la particular relación gobierno-Parlamento. En el fulcro de todo el sistema, esa relación está regulada en el ordenamiento italiano según una determinada “racionalización” de la confianza, fenómeno que sin embargo surge, en nuestro criterio, sobre el plano del rumbo y no del control.

Es conocido como la aceptación de “control político” referida al Parlamento, aunque empleada en relación con la figura del control-verificación y no con aquella del llamado control-dirección, permita en su elaboración doctrinal, no menos que en el uso constante de las asambleas, comprender bajo esa denominación, tanto los actos de control *a posteriori* cuanto aquéllos de control preventivo, es decir, dirigidos a externar, casi siempre unido al juicio sobre actos o actividades transcurridas, la indicación de un *facere* o de un *non facere* que se espera sea para ser, en cambio, consumado deforme por una conducta precedentemente canonizada. Sin embargo, no parece también, desde este punto de vista que la figura del control pueda ser útilmente empleada frente a la moción de confianza, ya que un “control” sobre la actividad que el gobierno se apresta a desarrollar, más bien, que declarar querer desarrollar, resultaría ausente de ese elemento paradigmático, o modelo o *standard* de referencia, que forzosamente aquí no subsiste. La opinión que se hace sobre tal referencia en las declaraciones programáticas con las que se presenta el gabinete en las cámaras, no puede ser acogida aquí, por el motivo principal de que ésa –independientemente de otras razones de naturaleza dogmática y sistemática– se reduce a evidenciar la participación de las cámaras en el proceso político en cuestión a través de un acto que tendría esencialmente naturaleza de autorización, o si se quiere, aprobatoria de manera tal como para negarles la función y el estatus de “partes contrayentes” del negocio jurídico fiduciario que, en cambio, procede de la constitución. En lugar de este planteamiento que postula en definitiva un rol subalterno del Parlamento, es mejor, en cambio, la visión de la moción de confianza como acto de organización de la relación de confianza que aplican reciprocidad de prestaciones –como se verá– en cada uno de los momentos-actos que tipifican procedimentalmente al acontecimiento. Y

eso sin querer negar que el control político se inserte, como es evidente para todos, en la función de dirección política de las cámaras, pero relegando las manifestaciones a las fases durante las cuales éste razonablemente puede ejercerse, vale decir, aquéllas de actuación y no aquéllas constitutivas o declarativas del rumbo político.

Para los fines que aquí interesan, y sin entrar en una problemática de derecho constitucional general, conviene examinar por partes tres modos diferentes de ser de la relación fiduciaria, en orden al derecho parlamentario: la “moción de confianza”, a la que se refiere el artículo 94 constitucional, relativa a la presentación del gobierno ante las cámaras después de su nombramiento por parte del jefe del Estado; “la moción de desconfianza”, a la que se refiere el mismo artículo 94; y la “cuestión de confianza”, que estaba en la facultad del gobierno para esgrimirla todas las veces que lo considere oportuno y que ahora encuentra muchas limitaciones. Son institutos que en diverso modo presentan el carácter para subrayar, negativa o positivamente, el vínculo que sobre política general liga al gabinete a su mayoría; por tal razón, ninguno de los tres instrumentos puede ser empleado en comisión, sino, sólo en asamblea.

A diferencia de los procedimientos de inspección, en sentido restrictivo, ya sea la moción de confianza o la de desconfianza, no diversa de la cuestión de confianza puesta voluntariamente por el gabinete, en la efectividad del sistema no se refieren en modo apreciable a las minorías de la oposición, sino, prevalecientemente, a las fuerzas políticas representadas por los grupos parlamentarios que sostienen al gobierno. Lo que equivale a decir que la sanción política decisiva, tanto de la desconfianza como de la negada confianza, de hecho es remitida a la disponibilidad de la mayoría.

La “moción de confianza” es la manifestación motivada de voluntad, por la que cada Cámara, luego de la votación por apelación nominal, expresa el mutuo consenso entre la voluntad de la mayoría y la del gobierno, el que se presenta a verificarlo dentro de los diez días de su formación, es decir, en el juramento consecuente al decreto presidencial de nominación. Aquí se deben analizar exclusivamente las normas procesales de derecho parlamentario que se refieren a las modalidades operativas del instituto constitucional, aunque este criterio dispositivo, que es el que está más de acuerdo con el tratamiento, está condicionado y aclarado con la advertencia de que “la confianza no se identifica ni con el acto con la que está acordada ni con el acto con la que se revoca; ella integra una relación continua y recíproca” (Galizia).

Tales se resumen también en el rito común de las mociones autónomas, sin embargo, excluida la disponibilidad de órdenes del día colaterales, utilizadas en el pasado (hasta 1950) para limitar el juicio político sobre temas particulares y jus-

tamente impedidas hasta hoy, en cuanto inadmisiblemente desvinculadas respecto a la pregunta pura y simple del dar y del no dar la confianza al gobierno, habido un conocimiento participativo de su programa global.

La obligación de la votación por apelación nominal,¹⁸³ agotada la discusión abierta sobre declaraciones del gobierno, precisamente se refiere la “moción motivada” que los grupos de la mayoría preconstituida, o uno solo de ellos, de acuerdo con los demás, presentan para la aprobación de aquellas declaraciones. La votación, precedida por las declaraciones de voto, pronunciadas según una praxis ya constante por todos los jefes de grupo, está justificada en su modalidad taxativa de la apelación nominal con los argumentos ya conocidos y que se hacen saber en favor del escrutinio público, en este caso reforzados sin duda por una mayor persuasión, en razón de la solemnidad formal y del alto relieve político de la manifestación de voluntad de las cámaras. Es decir, se ha entendido para garantizar en la manera más eficaz y posible, la publicidad del acto de la confianza, de manera tal que cada uno de los parlamentarios también sientan, personalmente, la grave responsabilidad tanto frente al gobierno como frente al cuerpo electoral.

La obligatoriedad de la apelación nominal había sido criticada como un ulterior instrumento de la sumisión que ligaría a los miembros del Parlamento con las centrales de los partidos respectivos. Sin embargo, debe observarse que la disposición constitucional, si se confronta con la realidad efectiva de nuestra constitución material y con la misma previsión textual del artículo 49 constitucional —es decir, con un régimen de partidos— no puede no ser considerada como una garantía de certidumbre sino, más bien, como una disciplina reguladora de la misma realidad partidista.

En cuanto a la motivación, una vez confirmada la opinión de que no puede considerarse correcto su uso para expresarla como una mera declaración de aprobación de las declaraciones programáticas (“La Cámara, escuchadas las declaraciones del gobierno, las aprueba y pasa al orden del día”), si rectifica el juicio de ilegitimidad expresado en el pasado para fórmulas que en realidad no son motivantes, ahora, se comparte el criterio de que no puede decirse ilegítima la motivación *ab relationem* en la apreciación positiva del programa expuesto por el gobierno, aunque, quede como no inconfutable la oportunidad de una motivación que

¹⁸³ Para la aprobación de la moción de confianza, la constitución, como es sabido, no prevé una mayoría calificada, sino, más bien, la mayoría simple, es decir, computada sobre el número de los presentes en la sesión (a la que agrega la conocida diferenciación entre Cámara y Senado, en orden a la evaluación de los abstencionistas). Ello atribuye al sistema, caracterizado por una excesiva fragmentación de las fuerzas políticas, o del surgimiento periódico de tensiones difíciles de resolver entre los partidos de la (constituida o en constitución) mayoría, un margen de flexibilidad que en no pocas situaciones se ha manifestado útil. Ejemplo extremo y característico de esta flexibilidad (que según algunos estudiosos se ha llevado hasta superar los límites inderogables del tejido constitucional) ha sido la constitución del IV gobierno Andreotti (gobierno de la *no confianza*) que en la Cámara ha obtenido la confianza con 258 votos favorables, 44 contrarios y 303 abstenciones.

al menos subraya la participación parlamentaria al acto constitutivo del rumbo político del gobierno, indicando las prioridades consideradas en los tiempos de aplicación.

Es cierto que los documentos fiduciarios ya en uso, con la simple referencia al programa gubernativo,¹⁸⁴ anulan el valor político de la instrucción constitucional, porque evitan que el Parlamento aporte su fuerza autónoma (Galizia) y no llevan a cabo en una formulación de compromiso y de responsabilidad la homogeneidad de orientación de los grupos parlamentarios coaligados en la mayoría. En un marco más amplio, se puede decir que la praxis común altera más bien, en la forma y en la sustancia, la estructura constitucional de la relación fiduciaria, reportando una situación que significa retroceder en el tiempo, cuando el gobierno buscaba en el Parlamento el consenso de la mayoría.

Ni siquiera puede aceptarse cuanto se ha agregado, con anotaciones optimistas sobre el instituto en examen, que si las cámaras en verdad enriquecieran con una real motivación fiduciaria al rumbo político, eso podría suceder sólo con la condición de que lo permitiera el mismo gobierno (lo que es exacto), y evitar que éste la transforme en *propio* rumbo, todavía antes de que sean insertadas en la motivación “aquellas orientaciones autónomas parlamentarias”, ya que de otra manera las cámaras, lejos de concurrir jurídicamente a la formación del rumbo, no harían otra cosa que adherirse a lo que de cualquier manera fue formulado por el gobierno (Mannino). En efecto, aparte de que el negocio fiduciario encuentra su fuente genética en un procedimiento parlamentario comprensivo, tanto las declaraciones programáticas como las del debate político (declaraciones de voto incluidas) y de la moción motivada, es un hecho que la moción se presenta inmediatamente después de las comunicaciones del gobierno, o durante el curso de la discusión; siempre antes —en todo caso— de la réplica concluyente del presidente del consejo, la que responde precisamente al fin, aun en la realidad política, de permitir al gobierno formular aquellos ajustes y especificaciones de rumbo pedidos durante el desarrollo de la discusión.

Tan es verdad eso, que la previsión constitucional (“cada cámara acuerda... la confianza mediante moción motivada...”) se ubica perfectamente en la lógica del bicamarismo, no requiere transmisión del acto fiduciario de una a otra Cámara (como lo es, en cambio, en los procedimientos legislativos, para los que se impone la identidad del texto documental) y, entonces, exige mociones diversas si es el caso aunque motivadas diversamente. Finalmente, la eliminación del requisito

¹⁸⁴Sólo las mociones de confianza, expresadas frente al primero (1981) y al segundo (1982) gobierno Spadolini (y sólo en parte frente al V gobierno Fanfani) fueron amplia y detalladamente motivadas. Luego, se ha regresado a la praxis tradicional de la ausencia de motivaciones o (*rectius*) de motivación en referencia a las declaraciones programáticas del gobierno.

de la motivación, *ex* artículo 94, además de probar una modificación tácita de la constitución, de la que son responsables los presidentes de asamblea que permitieron afirmar tal praxis, da lugar a un innegable debilitamiento de los grupos parlamentarios. No sólo frente al gobierno –al que se remiten para la determinación del rumbo, contentándose con la fórmula, no ciertamente... pan– contractualista: “oídas las declaraciones” –pero, también, frente a las centrales extraparlamentarias de los respectivos partidos, a las que corresponde en exclusiva la participación en la redacción aun textual del núcleo político constitutivo de las declaraciones programáticas.

Entonces, motivación y apelación nominal concurren para ligar, con vínculo ajeno al régimen parlamentario clásico, los dos elementos de una fuerza política que se quería homogénea, portadora de la función para expresar y concretar el rumbo político, como lo son, en sus respectivas esferas, el gobierno y su mayoría. La apelación nominal vincula las responsabilidades individuales de los parlamentarios, mientras que las declaraciones de voto vinculan a cada uno de los grupos políticos y la motivación fiduciaria a todo el sector, aunque compuesto de la mayoría en una y otra Cámara.

La relación que resulta tendrá carácter permanente y no episódico, es decir, configurará una interdependencia que podrá ser interrumpida sólo, por iniciativa de una u otra parte, con actos jurídicos típicos para romper esa relación. Ello implica, obviamente, la natural y fisiológica necesidad de una cierta homogeneidad de las fuerzas políticas que concurren en la composición de la mayoría ministerial y, eventualmente, en la estructura misma del gabinete.

La “moción de desconfianza” presentada en una asamblea, según el último párrafo del artículo 94 constitucional “debe ser firmada por al menos un décimo de los componentes de la Cámara y no puede ser puesta a discusión antes de tres días de su presentación”.

El instituto constituye el complemento lógico de la disciplina constitucional de la moción motivada de confianza. Por un lado, aporta el instrumento para la remoción del gobierno que haya derogado el rumbo políticamente aprobado por la mayoría, o bien, que se encuentre, por la situación política parlamentaria cambiante, ante una mutación del rumbo político de la asamblea y, por lo tanto, vea disuelta su mayoría; por el otro, ello aporta –en línea teórica– el medio idóneo para cohesionar las nuevas orientaciones de los grupos para formar una nueva mayoría y, en cierto modo, para expresar una indicación válida tanto para la futura línea política por seguir, cuanto para la composición del gobierno que deberá suceder a aquél afectado por la desconfianza.

En este sentido, el acto típico de la moción motivada de desconfianza, aun cuando sea dirigido al idéntico resultado de la remoción del gobierno, puede con-

siderarse finalizado con una u otra de dos distintas funciones: a la función de control político –del que más bien sería la máxima manifestación, comprensiva del elemento sancionador– cuando el acto se motivase por el incumplimiento del gobierno al pacto fiduciario; o también, a la función de dirección política, cuando la motivación de desconfianza fuese testimonio del cambio de orientación parlamentaria y del nuevo rumbo que los grupos mayoritarios (no importa si son los mismos o no de la vieja mayoría) intentaran promover.

El mecanismo de las dos mociones motivadas (de la confianza y de la desconfianza) reafirmaría, entonces, la continuidad parlamentaria del gobierno de la República y vería una rápida, funcional y “racionalizada” solución de las crisis gubernativas. (Naturalmente, la praxis constitucional de las crisis extraparlamentarias anula el mecanismo y convierte a las asambleas, más en que protagonistas del suceso ministerial, en la verdadera “cámara de registro” de la presencia hegemónica de los partidos.)¹⁸⁵

En su aspecto procedimental, la disciplina de la moción de desconfianza, como está establecida por los reglamentos parlamentarios, responde a la finalidad del instituto: no sólo son requeridos un quórum para su presentación (en el intento de evitar iniciativas puramente veleidosas o de disturbio) y la votación por apelación nominal (con el fin de llamar públicamente a los parlamentarios a sus responsabilidades), sino, también se pide un intervalo, de al menos tres días entre la presentación y la discusión, para que no se sirvan de la moción de desconfianza las minorías con votación sorpresiva, en la hipótesis de que la mayoría se presente con escaso número. (También esta garantía, dígase por inciso, subraya cómo la relación fiduciaria exista entre gobierno y mayoría y no entre gobierno y una indiferenciada generalidad de miembros de las asambleas.)

¹⁸⁵ Se sabe muy bien que ningún gabinete ha sido removido, desde la entrada en vigencia de la constitución hasta hoy, como consecuencia de mociones de desconfianza; sólo siete actos de este tipo, a través de las legislaturas, han llegado a la discusión (pero, sin ser aprobados jamás): que a cinco gabinetes no les fue acordada la confianza, después del nombramiento: al octavo ministerio De Gasperi, el primero ministerio Fanfani, el primer y el quinto ministerio Andreotti, el sexto ministerio Fanfani. A la falta de la concesión de la confianza: al primer gobierno Andreotti y al sexto gobierno Fanfani, siguió, luego, la disolución de las cámaras.

Sobre las crisis extraparlamentarias, baste observar en esta sede, que la expresión conjunta, frecuentemente, fenómenos no del todo homogéneos, debiéndose distinguir, tal vez, entre las crisis abiertas luego de dimisiones del gobierno por acontecimientos extraños al Parlamento (disenso entre los partidos de la coalición), que son las verdaderas y propias crisis extraparlamentarias, y aquéllas maduradas y desembocadas en sede parlamentaria aun sin recurrir a los instrumentos de confianza (voto negativo sobre propuesta del gobierno de alto relieve político o manifestaciones de insatisfacción después del control). De manera que una clasificación de las crisis podría ser la siguiente: a) crisis parlamentarias, *ex* artículo 94 constitucional, es decir, abiertas por aprobación de desconfianza o por rechazo de mociones de confianza; crisis parlamentarias abiertas por votación de las cámaras de naturaleza no fiduciaria o sobre cualquier otro episodio parlamentario juzgado políticamente relevante, como la interpelación republicana para el ministerio Andreotti en 1973; crisis extraparlamentarias consecuentes a dimisiones maduradas fuera del ámbito parlamentario y resueltas formalmente en la autónoma determinación del consejo de los ministros.

Modificaciones reglamentarias conformes al principio de que la confianza o la desconfianza se dé o se niegue con la evaluación general de la política gubernativa, ya habían impedido, incluso antes de la reforma de 1971, además de la posibilidad de presentar enmiendas u órdenes del día concurrentes con la moción de desconfianza, también la posibilidad de votarla por partes separadas.¹⁸⁶

b) La moción de desconfianza individual

LA CONSTITUCIÓN no disciplina, al menos, en manera explícita, la responsabilidad individual de los ministros. Según algunos (Paladin, Manzella, Chiola), ella no puede ser admitida, porque el artículo 94 constitucional, disciplina la relación de confianza (y las consecuentes mociones de confianza y de desconfianza) delineándola como una relación intercurrente entre cada Cámara y el gobierno en su conjunto; porque la responsabilidad política del ministro está casi siempre vinculada a aquélla de la unión ministerial en su conjunto (y cuando no lo es, el problema se resuelve naturalmente con la dimisión espontánea del ministro) y, también, con aquélla del presidente del consejo, pues ese ministro ha sido propuesto en la nómina del Presidente de la República; en fin, para que una moción de desconfianza individual implique una intrusión ilegítima por parte de cada Cámara en la materia (aquélla relativa a la composición del gabinete) que la constitución confía a la determinación exclusiva del presidente del consejo y, a través de éste, de los partidos que con su apoyo han dado vida a la unión ministerial.

¹⁸⁶ Estrechamente vinculado con la relación fiduciaria está el "reajuste" con el que se procede modificar la estructura de un ministerio con la sustitución de uno o más ministros. El artículo 5 de la Ley número 400 de 1988, dispone que el presidente del consejo debe comunicar a las cámaras "la composición del gobierno y cada uno de sus cambios", pero, calla sobre el procedimiento subsecuente (correcto, por otra parte, tratándose de materia que entra dentro de la esfera de la competencia exclusiva de los reglamentos parlamentarios).

Ya que con el reajuste cambian los elementos esenciales con base en los cuales ha sido aprobada la moción de confianza por parte de las cámaras: la estructura del gobierno y su rumbo político que, por la modificación de la primera recibe normalmente contragolpes inevitables, parecería necesario que bajo el perfil constitucional el debate parlamentario se concluyera con la votación de una moción de confianza. En cambio, en ausencia de una disciplina explícita a este propósito, el procedimiento resultante de la praxis aparece como correcto, aunque con frecuencia tal debate se concluye con la presentación de un orden del día o de una resolución, con el contenido objetivo de la confianza al gobierno, sobre el cual este último ha puesto, tal vez, la cuestión de la confianza, no pueda ser votada una nueva moción de confianza, en la especie, habiendo cambiado los elementos esenciales con base en los cuales ésa se había concedido, cada Cámara debería estar en condición para expresarse nuevamente sobre la subsistencia de la relación fiduciaria y, entonces, el procedimiento debería concluirse con la votación de una moción de confianza: es decir, el único acto del cual, si no es aprobado, surge para el gobierno la obligación jurídica de entregar la dimisión. Además, ya que de la praxis se deduce que las fuerzas políticas han reconocido sistemáticamente al debate en cuestión una naturaleza fiduciaria (sea por contenido objetivo de los órdenes del día o de las resoluciones concluyentes del debate, sea por el frecuente recurso del gobierno a la cuestión de la confianza), no se comprende el porqué deba ser formalmente negado a las cámaras el poder expresarse sobre la confianza o, más precisamente, este poder les sea reconocido a ellas sólo por iniciativa del gobierno, libre de poner o no la cuestión de la confianza sobre el documento conclusivo del debate parlamentario.

En cambio, en la otra vertiente (Virga, Rescigno) se sostiene que el artículo 95 constitucional prevé expresamente una responsabilidad de todos los componentes del gobierno (presidente del consejo, consejo de los ministros y ministros considerados individualmente) y que ésta debe entenderse no sólo como responsabilidad civil, penal, administrativa y contable, sino, también, como responsabilidad política frente a las cámaras, activable a través de una específica moción de desconfianza individual que ataca al ministro en lo individual, sin implicar la dimisión del gobierno en su conjunto.

En la experiencia republicana, que aun cuando ha conocido numerosos actos de crítica y de censura para uno de los ministros (interrogaciones, interpelaciones, mociones) nunca se había presentado, hasta la llegada de los años ochenta, el problema de una moción de desconfianza individual.¹⁸⁷ Todavía, en el curso de pocos años, se difundió la praxis de presentar órdenes del día o mociones que con una expresión de censura, contra un ministro, pasaron a la petición, implícita y aun explícita, de dimisión.

La eventual aprobación de una tal moción, hubiera podido causar efectos de rompimiento a la coalición gubernativa, ya sea por la imposibilidad, de hecho pero también formal, de no tener en cuenta tan grave evaluación parlamentaria, ya sea, de reflejo, por las consecuencias que la dimisión del ministro hubiera producido en su solidez, normalmente precaria. Es necesario tener presente, para comprender la relevancia política además de la institucional, que tales mociones, no pudiéndose calificar como mociones de desconfianza al gobierno, no estaban sometidas al régimen jurídico propio de este último instituto y, por lo tanto, eran sometidas a votación sin escrutinio patente; sin embargo, tratándose de votación sobre una persona, era a escrutinio secreto. Para evitar los llamados francotiradores y los riesgos consecuentes para la estabilidad de la coalición, amenazada por agresiones imprevistas de parlamentarios de mayoría, empujados por los móviles más disparatados, todos convergentes para crear dificultades al gobierno en el cargo hasta obligarlo a la dimisión, este último podía recurrir teóricamente a la cuestión de confianza, imponiendo por consecuencia la votación con apelación nominal: solución que, sin embargo, es impracticable frente a las confusiones que podrían subsistir en uno o más componentes partidistas de la mayoría misma frente al ministro sometido a crítica.

La gran proliferación de las mociones de “desconfianza individual” y las consecuentes tensiones ocurridas en el plano político parlamentario en las relaciones entre el gobierno, los grupos parlamentarios de mayoría y las oposiciones, dio lugar

¹⁸⁷Peticiones parlamentarias de dimisión de un ministro fueron hechas frente a: Andreotti (1962); Lattanzio (1977); De Michelis (1980); Evangelisti (1980); Morlino (1980); Longo (1984); Andreotti (1984); De Michelis (1985) y Falucci (1986).

a la exigencia de una profunda reflexión y de tomar una decisión sobre la admisibilidad y sobre el régimen jurídico de este instituto.

En el Senado, con una opinión de la junta para el reglamento, la cuestión fue resuelta en el sentido de la admisibilidad de una moción de desconfianza individual y la consecuente aplicación a ella del régimen jurídico prescrito por el artículo 94 constitucional (que establece la votación por apelación nominal). En cambio, en la Cámara se recurrió a una verdadera y propia integración del artículo 115 del reglamento, estableciéndose, con una formulación un tanto ambigua, que el régimen propio de las mociones de confianza y de desconfianza se aplica, también, “a las mociones en las que se pide la dimisión de un ministro”.

A este propósito, ha sido sostenido por Lippolis, el Reglamento de la Cámara no legitimaría formalmente una moción de desconfianza individual, limitándose a extender el régimen propio de la moción de desconfianza individual, limitándose a extender el régimen propio de la moción de desconfianza a un instrumento que, aun pidiendo la dimisión de un ministro, no tendría naturaleza fiduciaria y, por lo tanto, no implicaría, si fuese aprobado, la obligación jurídica para el ministro de entregar la dimisión. La tesis, en cuanto corresponde a una orientación expresada en sede de elaboración de la norma reglamentaria, no parece que pueda ser aceptada. En efecto, ante todo, no se puede desconocer a las dos cámaras y a la relativa potestad reglamentaria, el poder de interpretar/integrar el texto constitucional, resolviendo las ambigüedades objetivas que se caracterizan en la especie (y, después, los sucesos relativos a la introducción en el ordenamiento de la cuestión de confianza, no nos parece que puedan subsistir al propósito dudas razonables); pero una vez que éstas han admitido la validez de un instrumento procesal que tenga por contenido solicitar la dimisión de un ministro en lo individual, no se puede pensar en soslayar las consecuencias jurídicas que broten de esa manifestación de voluntad. Tanto más que en caso contrario se llegaría a la conclusión de diferenciar profundamente la normativa reglamentaria de la Cámara con la del Senado ante un instituto fundamentalmente del sistema constitucional que, en cambio, exige una disciplina unitaria, al menos en sus características esenciales. A eso se debe agregar luego, bajo el perfil estrictamente formal, que la extensión del acto en el que se pide la dimisión de un ministro del régimen precisamente con la moción de desconfianza, puede implicar el reconocimiento a éste de la misma naturaleza fiduciaria; y, en fin, que no se comprende cómo pueda negarse a esta moción su eficacia propia para hacer surgir la obligación jurídica para el ministro de renunciar, cuando este efecto de cualquier manera está destinado a producirse por la imposibilidad de no darle algún seguimiento a las manifestaciones de voluntad de la Cámara.

Tanto en la Cámara como en el Senado se logra de cualquier modo el fin perseguido: el de no impedir que la votación de estos instrumentos de activación de

la responsabilidad política ministerial acontezca a escrutinio secreto. Y, en efecto, el problema perdió buena parte de su validez política. Mociones de desconfianza individual todavía fueron presentadas,¹⁸⁸ pero la publicidad del voto desplegó de inmediato su tradicional eficacia para recompartar las fuerzas de la mayoría, rechazando los tentativos de la oposición.

Si bajo el perfil formal, la solución aceptada por la Cámara y por el Senado hace surgir no pocas confusiones, es necesario destacar, sin embargo, que sus decisiones han sido determinadas por la necesidad de resolver un problema no meramente teórico, sino de particular relevancia política: es decir, aquél de impedir a las oposiciones no tanto el someter a la crítica a un ministro en lo individual, sino, en cambio, de agregar en cualquier momento en el secreto de la urna a parlamentarios o, aún más, a grupos disidentes al interior de la mayoría sobre una moción que, si es aprobada, hubiera acabado por obligar al gobierno (aunque bajo el perfil formal) para entregar su dimisión: con modalidades evidentemente del todo ajenas a las prescripciones (publicidad del voto) contenidas en el artículo 94 constitucional. En efecto, las mociones de desconfianza individuales presentadas sucesivamente a las antes mencionadas decisiones de naturaleza reglamentaria de las dos cámaras fueron fácilmente rechazadas sin que se manifestaran esos inconvenientes que se habían presentado, redimensionando netamente bajo el perfil político la importancia del instrumento.

c) La cuestión de confianza

LA CUESTIÓN de la confianza ha sido por largo tiempo un instituto nacido en vía de praxis parlamentaria, luego, llega a ser una regla convencional, pero, queda desconocida tanto para el derecho constitucional como al derecho parlamentario escritos. Como tal, ella representaba una integración tácita del sistema formalmente vigente, pero, configuraba, viéndola bien, un reforzamiento. Su reglamentación escrita es efectuada, bajo el perfil del procedimiento parlamentario, ante todo en la Cámara de 1971, cambiando radicalmente la disciplina consolidada en precedencia en vía de hecho, y, luego, en el Senado en 1988, sin innovaciones sustanciales respecto a la disciplina precedente, después de que el artículo 2, segundo párrafo, de la Ley número 400 de 1988 había reglamentado el instituto, relativo a las relaciones internas al gobierno.

Procesalmente, la posición de la cuestión de la confianza se ha realizado siempre con la formal declaración de que hubiera sido considerada relevante la

¹⁸⁸Después de la aprobación de la reforma reglamentaria, fueron presentadas mociones de desconfianza ante la Cámara contra a Falcucci (1986), Donat Cattin (1989) y Gorla (1992).

votación sobre el texto en discusión para los fines de la permanencia o de la disminución del ministerio. Los efectos de la cuestión de la confianza estaban (y del resto, están) destinados a producir el retorno riguroso de la solidaridad de la mayoría con el gobierno, solidaridad porque se tienen motivos para considerar que se ha debilitado. Eso vale, ya sea cuando la mayoría parlamentaria (la cuestión de la confianza puede, indiferentemente, generarse ante una o ambas cámaras) se exprese por un solo partido –cuyas corrientes internas hayan minado la homogeneidad– ya sea, cuando, y es el caso más frecuente, ella resulte de la alianza de más grupos parlamentarios, estén o no representados en el gobierno.

Antes de que estuviese disciplinada en la Cámara por el artículo 116 del Reglamento, la cuestión de la confianza podía surgir, indiferentemente, antes de la votación, sobre cualquier texto en discusión: actos legislativos, actos de rumbo o de control, actos de organización o incidentales. Su posición, consistente en la afirmación por parte del gobierno de la esencialidad respecto al rumbo político aprobado por la Cámara del objeto en discusión, tenía (y tiene) el efecto de transformar el debate en curso en un debate fiduciario. El voto de las cámaras, aun refiriéndose a un acto de naturaleza diversa (legislativo, de rumbo, de control) asume el carácter de voto de confianza, de confirmación o de ruptura formal de la relación fiduciaria, con el consecuente surgimiento para el gobierno de la obligación jurídica de entregar la dimisión en el caso en el que una sola de ellas se orientase en sentido opuesto a sus intenciones.

Precisamente, por sobreponerse y prevalecer, en el caso de que el gobierno hubiese recurrido a la cuestión de la confianza, la naturaleza propia de esta última respecto de la del acto en votación, las presidencias de las dos asambleas –sostenidas por la mayoría de gobierno, pero, sistemáticamente cuestionadas, aunque inútilmente, por los grupos de oposición–, habían deducido consecuencias específicas procesales derogativas de la disciplina establecida por el reglamento para el único acto en discusión y votación. Estas consecuencias procesales eran:

- a) El voto por apelación nominal, para que los ciudadanos y los partidos pudiesen controlar el comportamiento de los parlamentarios en un momento esencial para la vida de las instituciones, como el de la votación fiduciaria incidente sobre la permanencia en el cargo del gobierno;
- b) la no enmendabilidad y la indivisibilidad del texto sobre el que se ponía la cuestión de confianza, así como su prioridad en la votación respecto a los otros: consecuencias vinculadas a la consideración de que la confianza no tolera enmiendas y divisiones (y, por lo tanto, debe ser expresada con un único voto), mientras que, al mismo tiempo, asume naturaleza preliminar o prevaleciente respecto a cualquier otra cuestión o votación (la relación fiduciaria precediendo y condicionando a toda la actividad del gobierno).

La defensa de estas consecuencias del procedimiento han permitido al gobierno y a los partidos políticos, de vez en vez, perseguir un doble fin: ante todo, el de reforzar la mayoría evitando, a través del control de los parlamentarios que se hace posible por el voto patente, impulsos centrifugos en orden al rumbo político y maniobras ocultas contra el gobierno, dirigidas a poner en riesgo la permanencia en el cargo; en segundo lugar, de contrastar al recurrente obstruccionismo de las oposiciones, garantizando con ello las condiciones necesarias para llegar rápidamente a una deliberación por parte de las cámaras. En efecto, es evidente cómo, por ejemplo, en la votación de un artículo de un proyecto de ley o de una moción, la enmendabilidad y la prioridad en la votación impedían la discusión y la votación de todas las enmiendas, presentadas con frecuencia en gran número, precisamente para retrasar la decisión. En efecto, o la cuestión de confianza era aprobada y con ella el texto sobre la que se ponía, con la consecuente caducidad de todas las enmiendas; o también, consecuencia que nunca se ha verificado, el gobierno era derrotado. Pero, en tal caso, su dimisión obligatoria implicaba la suspensión de toda actividad parlamentaria hasta la formación de la nueva unión ministerial.

Incluso, había sido puesto en relieve, cómo el exceso gubernativo, al poner la cuestión de la confianza, hubiera podido llegar hasta la parálisis del natural debate parlamentario y resolverse en un permanente chantaje para los parlamentarios de mayoría, para impedirles una participación apreciable en el desarrollo legislativo o político del rumbo adoptado.

Por estos motivos, durante cerca de dos decenios, las oposiciones han cuestionado sistemáticamente al instituto, tanto en la Cámara como en el Senado, destacando, bajo el perfil meramente teórico tal vez sin equivocación, que la relación de la confianza está detalladamente disciplinada en el artículo 94 constitucional; que en éste no se menciona alguna de las cuestiones de la confianza y que, por lo tanto, debería considerarse ajeno a la redacción constitucional; que nada impide al gobierno comunicar a las fuerzas políticas parlamentarias que el argumento de discusión es parte del rumbo político subyacente a la relación fiduciaria (o en irreductible contraste con ése) y que, por consecuencia, se dimitiría frente a un voto contrario respecto a los propios acuerdos; y, en fin, que esta declaración del gobierno no podría nunca implicar la derogación a las normas reglamentarias que disciplinan, en vía general, el acto en discusión.

El cuestionamiento por parte de las oposiciones, sin embargo, disminuyó con la reforma reglamentaria de 1971, en la que la Cámara elaboró una específica disciplina del instituto, profundamente limitativa respecto al pasado y, con ella, cae, naturalmente, cualquier residuo de reserva política y doctrinaria sobre su compatibilidad con el sistema constitucional.

En cambio, en el Senado, la reforma de 1971, no tomó en consideración alguna cuestión de la confianza¹⁸⁹ que continuó sometida a la disciplina tradicional formada y consolidada, en vía de hecho, durante el veintenio precedente. Sólo después de un ulterior reconocimiento del instituto, efectuado por la Ley número 400 de 1988, el Senado, en el cuarto párrafo del artículo 161, estableció que el gobierno no puede argüir la cuestión de la confianza “sobre propuestas de modificación al reglamento y en general a todo lo que se refiera a las condiciones de funcionamiento interno del Senado”. Nos encontramos, entonces, frente a una limitación del poder del gobierno para recurrir a la cuestión de la confianza que, sin embargo, parece más formal que sustancial. En efecto, también en el pasado, el gobierno siempre se había abstenido, tanto para atribuir relevancia fiduciaria a las decisiones camarales relativas a la potestad reglamentaria las cuales, aunque a menudo de extrema relevancia política entran en la reserva de asamblea establecida por el artículo 64 constitucional, como para intervenir sobre cuestiones que se refieran a las “condiciones de funcionamiento” del Senado: fórmula que resume y en la que entran las interpretaciones o las referencias al reglamento, las autorizaciones para proceder, la verificación de las elecciones, las sanciones disciplinarias, etcétera. La cuestión de la confianza, por lo tanto, puede ser puesta en el Senado —no habiéndose querido innovar, respecto a la praxis precedente— ya sea sobre las propuestas de instituciones de las comisiones de investigación, o sobre las deliberaciones relativas a la formación del calendario y el esquema de los trabajos (diferenciándose con eso, netamente —como se verá dentro de poco— de cuanto ha establecido el Reglamento de la Cámara).

También quedaron inalteradas las consecuencias procesales derivadas de la cuestión de la confianza, es decir, la no enmendabilidad, la indivisibilidad y la prioridad de la votación, además de la votación por apelación nominal. Sólo es necesario destacar que la cuestión de la confianza, transforma al debate en curso en un debate de naturaleza fiduciaria, al que se aplican las normas relativas a la discusión, con el consecuente derecho para todos los parlamentarios de intervenir. Sin embargo, también encuentran su aplicación las normas relativas a la programación

¹⁸⁹Los reglamentos de la Cámara y del Senado callan correctamente, por respetuoso deber ante los *interna corporis* de otro órgano constitucional, sobre los sujetos habilitados para poner la cuestión de la confianza en nombre del gobierno. La materia está disciplinada ahora por el artículo 2 de la Ley número 400 de 1988, que establece, aceptando una praxis ya instaurada algunos años antes de su entrada en vigencia, que el consejo de los ministros “expresa la anuencia” a la iniciativa del presidente del consejo, para poner la cuestión de confianza. El sucesivo artículo 5 sanciona, después, que la cuestión de confianza puede ser declarada a las cámaras por el presidente del consejo directamente o por medio de un ministro delegado expresamente para ello. De cualquier manera, es oportuno recordar que no espera ni a la Cámara ni a su presidente revisar el procedimiento seguido por el Ejecutivo para poner la cuestión de la confianza (los eventuales problemas que puedan ocurrir a ese propósito, en efecto, son discutidos en el ámbito de la unión gubernamental o entre los vértices de los partidos que lo sostienen), debiendo ellos, limitarse solamente, a recibir el acta, para los efectos procesales que se derivan de la declaración del gobierno.

de los trabajos, con la consecuente fijación de la fecha dentro de la que se llega a la deliberación y distribución de los tiempos y de las intervenciones entre todos los grupos parlamentarios.

El artículo 116 del Reglamento de la Cámara ha modificado, en cambio, profundamente, el antecedente de la disciplina convencional sobre la cuestión de la confianza, en orden no sólo a las consecuencias procedimentales, sino, también, y especialmente, al mismo poder del gobierno de recurrir a ella, poniendo con eso delicados problemas de legitimidad constitucional. Para comprender mejor esta disposición, también a la luz de los cambios que ha sufrido en la jurisprudencia parlamentaria y de la reforma de otros institutos a ella vinculados, es necesario tener presente que ésta representa una de las expresiones particulares más relevantes del clima político existente en 1971, dirigida a introducir y valorar todos los instrumentos reglamentarios que en las cotidianas decisiones políticas pudiesen favorecer el encuentro y el compromiso al interior de la Cámara entre los grupos parlamentarios de mayoría y los de oposición, y a comprimir aquéllos orientados en el sentido de un reforzamiento de la mayoría y del gobierno y de reducción de la potencialidad es obstruccionista que, en ese entonces, estaban ampliamente presentes y reforzadas en el nuevo texto reglamentario. Ella, por lo tanto, sufrió de inmediato los necesarios contragolpes derivados tanto de la necesidad objetiva de poner un freno a un obstruccionismo sistemático y exorbitante, puesto sucesivamente en acción por una pequeña minoría aguerrida, como por la exigencia contextualmente madurada en el decenio apenas transcurrido, de cambiar radicalmente la filosofía del compromiso, de la que el texto reglamentario era expresión, reforzando, al contrario, los instrumentos de autónoma decisión de las fuerzas mayoritarias.

El citado artículo 116 del Reglamento, cuyo texto, sin embargo, ha quedado inalterado, estatuye que “la cuestión de la confianza no puede generarse sobre propuestas de investigaciones parlamentarias, modificaciones del reglamento e interpretaciones relativas o referencias, autorizaciones para proceder y verificación las elecciones, nombramientos, hechos personales, sanciones disciplinarias y en general, sobre todo lo que se refiera a las condiciones del funcionamiento interno de las cámaras y sobre todos aquellos argumentos para los que el reglamento prescribe votaciones por levantamiento de mano o por escrutinio secreto”.

A la cuestión de la confianza, que es el instrumento del rumbo político gubernativo por excelencia, le son impedidas, por lo tanto, dos distintas áreas procedimentales. La primera, es la ya tradicional considerada por *convention* parlamentaria, como reservada a los más celosos *interna corporis* asambleístas, que de por sí resultan no susceptibles, aun el pasado para autolimitación del gobierno, de caer bajo la imposición de la cuestión política. La segunda, es un área para nada con-

siderada neutral o despolitizada, sino, al contrario, de tal relevancia política como para inducir con frecuencia al gobierno, de proponer cuestión de la confianza. Pertenecen, a esta última, las investigaciones y todos los argumentos de relevancia no meramente organizativa interna, para los que el Reglamento de la Cámara reserve la votación con escrutinio secreto o por levantamiento de mano. Se trata, como es evidente, de un criterio flexible que permite, de vez en vez, la ampliación o la restricción de los argumentos sobre los que la cuestión de la confianza puede proponerse, sin entrapar la norma sustancial (artículo 116 del Reglamento de la Cámara) que la regula. La reforma reglamentaria de 1988 sobre las modalidades de la votación, al introducir, salvo excepciones predeterminadas, el criterio general de la votación patente, ha incidido naturalmente, ampliando sus confines, sobre las dimensiones de la cuestión de la confianza. Así, ha sido suprimido el escrutinio secreto en la votación final de los proyectos de ley (artículo 91) y en aquella en la que se discute y delibera sobre materias que no estén en el orden del día (artículo 27, segundo párrafo); sobre el orden del día de rechazo de los proyectos de ley de aprobación de los estatutos regionales; sobre la existencia de los presupuestos de constitucionalidad de los decretos-ley (artículo 96-*bis*). En cambio, continúan sin someterse a la cuestión de la confianza, en cuanto a que para ellas está prevista la votación por levantamiento de mano, las deliberaciones relativas al orden del día de las dos sesiones sucesivas en caso de la falta del acuerdo en conferencia de los presidentes (artículo 27);¹⁹⁰ a la declaración de urgencia para un proyecto de ley aun cuando fuese propuesta por el gobierno (artículo 69); a la deliberación, de extrema relevancia política, sobre la propuesta presidencial de asignación de un proyecto de ley a una comisión en sede legislativa, cuando haya oposición (artículo 92).¹⁹¹

¹⁹⁰Confusiones de orden constitucional podrían surgir de esta prohibición, que parecería inspirada casi a una forma dualista de régimen parlamentario, en la indirecta pero concreta posibilidad de disociación que eso postula entre el rumbo político de gobierno y el rumbo de mayoría (es decir, en la práctica, entre gobierno y mayoría). De hecho, reconocido a la mayoría, como es lógico, un poder de disposición sobre el orden del día por deliberar en dos sesiones cada vez que no se realice la unanimidad de los consensos en la conferencia de los presidentes, se podría objetar que —admitida esta limitación y... fatigosa disponibilidad de los órdenes de los trabajos por la mayoría política— parecería racional no impedir al gobierno, es el *leader* de la mayoría, de reclamar a sus grupos el apoyo y la necesaria solidaridad para la aplicación del rumbo político común. Pero el problema hoy, es, de cualquier manera, de carácter meramente teórico, porque después de la reforma reglamentaria de 1990, al no lograrse, en la conferencia de los presidentes, un acuerdo unánime sobre la programación, ha confiado al presidente de asamblea la tarea de elaborar el programa y el calendario sobre la base de las indicaciones del gobierno y de las propuestas de los grupos la determinación del orden del día de las dos sesiones sucesivas sobre la base de una deliberación de asamblea. Esto ha llegado a ser una mera hipótesis de escuela, de improbable realización.

¹⁹¹En cambio, es cuestionable referirse a la fórmula “en general sobre cuanto se refiera a las condiciones de funcionamiento interno de la Cámara” en las deliberaciones sobre instrumentos incidentales de la prejudicial y de la suspensión (artículo 40), así como sobre los requerimientos de cierre de una discusión: todas las deliberaciones por las cuales a la Cámara no se impone la votación por alzada de mano y que, también, al menos para las incidentales, induciría a propender —piénsese en el contrastante de una confianza puesta para el rechazo de una prejudicial “por motivos de constitucionalidad” para la validez del rechazo.

Por lo que se refiere a las propuestas de investigación parlamentaria una opinión crítica sobre la sustracción al gobierno del poder de poner la cuestión de la confianza¹⁹² ha sido formulada por Pace, quien, aunque dudosamente, ha proyectado, por un lado, la tesis de la prevalencia de las normas más restringidas impuestas por la fuente reglamentaria, mientras que sobre el plano político-constitucional ha juzgado, por otra parte, insuficiente la prohibición del artículo 116 para quitar a la investigación su “governabilidad”, en razón del domino que conserva la mayoría, y podría conservar, en toda la fase procedimental del instituto, para concluir que la prohibición “no podrá lograr por sí sola, transformar nuevamente la investigación en un instrumento de legislación y, sobre todo, de control (exclusivamente parlamentario) por el rendimiento aceptable”. Ahora, sobre la última consideración, aquélla político-constitucional, sería arduo negar el fundamento concreto del juicio sobre la escasa redituabilidad de la investigación, porque, como instrumento hegemónico de la mayoría —que es una opinión que aquí se comparte, pero, con reservas, cuando se trate de la investigación parlamentaria— sin embargo, no parece convincente para concluir por la influencia de la prohibición de recurrir a la confianza. En efecto, una cosa es, para un gobierno que decide bloquear una propuesta de investigación o hacer languidecer las finalidades institucionales, tener que acudir a la confianza basada sobre la lealtad espontánea de los grupos de apoyo; y otra cosa es, poder contar sobre la coacción política y procesal de la posición formal de la cuestión, que implica, como se sabe, el escrutinio patente por apelación nominal. En cambio, sobre la primera de las consideraciones críticas, relativa a la invasión de la esfera de competencia del gobierno por la general reglamentación del instituto por parte del reglamento parlamentario, se debe señalar que no puede ser sostenida en orden al más caracterizante de los instrumentos de inspección de control parlamentario,¹⁹³ aun callando la exacta observación, ade-

¹⁹² Antes de la entrada en vigencia del Reglamento de 1971, en la Cámara se tuvieron dos precedentes de posición de la cuestión de confianza sobre una propuesta de investigación parlamentaria, relativos ambos al asunto de SIFAR: la primera vez, la cuestión fue puesta por el ministerio Moro en las sesiones del 31 de enero y del 1o. de febrero de 1968, sobre la aceptación del orden del día Piccoli, Ferri y La Malfa para no pasar a los artículos de algunas propuestas de investigación presentadas por la oposición; la segunda vez, por el ministerio Rumor, en la sesión del 26 de febrero de 1969, siempre en la Cámara, sobre el rechazo de la enmienda Covelli al artículo 1 de la propuesta de investigación presentada por la mayoría.

¹⁹³ En efecto, es inoportuno políticamente y netamente discutible bajo el perfil institucional, que el gobierno pretenda bloquear la activación de una investigación parlamentaria sobre el propio quehacer, amenazando hacer derivar de la relativa deliberación su propia renuncia, obligando así a la propia mayoría a rechazar la propuesta: comportamiento del gobierno que equivale a un implícito reconocimiento de lo justo del orientamiento de la Cámara para activar la comisión de investigación. Igualmente inadmisibles aparece la posición de la cuestión de confianza sobre una investigación parlamentaria de naturaleza legislativa, es decir, dirigida a adquirir informaciones para el ejercicio de la función legislativa, que el gobierno no puede pensar de someter a límites. Para una y otra consideración aparece preferible, por lo tanto, la norma contenida en el Reglamento de la Cámara, más que en la del Senado, que, en cambio, siempre permite, aunque sea de manera implícita, la posición de la cuestión de la confianza sobre propuesta institutiva de una comisión de investigación.

lantada con rigurosa objetividad por el mismo Pace, sobre la dudosa fuerza jurídica de una costumbre constitucional *praeter legem* que se fundase, como es para la posición de la cuestión de la confianza en materia de investigación, sobre sólo dos “precedentes”, en veinticinco años de praxis parlamentaria republicana.

Fuente de encendidos debates políticos y doctrinarios, así como de graves disfunciones del sistema político, concretamente verificados también, era la prohibición explícita para el gobierno, impuesta por el artículo 116 del Reglamento de la Cámara, de poner la cuestión de la confianza sobre la votación final de los proyectos de ley, instrumento fundamental de aplicación de ese rumbo político sobre el cual se basa la relación fiduciaria entre el gobierno y el Parlamento y, según algunos, por su misma naturaleza indisolublemente vinculada a la cuestión de la confianza.

La prohibición impuesta al gobierno por el artículo 116 del Reglamento de la Cámara, de recurrir a la cuestión de la confianza en el voto final de los proyectos de ley, unida a la previsión reglamentaria (artículo 116, segundo párrafo) por la que “si el proyecto de ley consiste en un solo artículo, el gobierno puede recurrir a la cuestión de la confianza sobre el mismo artículo, salvo la votación final del proyecto a escrutinio secreto” (disposición, esta última, que se refiere, obviamente, al único artículo de conversión de los decretos-ley), se ha demostrado irracional en algunas ocasiones y, de cualquier manera, peligrosa para el correcto funcionamiento del sistema constitucional. En efecto, no se puede desconocer, por un lado, que la escisión entre la votación del artículo único y la votación final de proyectos de ley viola el principio del *ne bis in idem*, principio general del funcionamiento de las asambleas legislativas (por subrayar mayormente la atipicidad de la norma, basta señalar en aplicación de este principio, que cuando un proyecto de ley consiste de un solo artículo no da lugar a la votación final del proyecto mismo), y, por el otro, que las dos votaciones (aquella sobre el artículo único y aquella final) tienen por objeto un contenido sustancialmente idéntico, implicando con ello, en caso de deliberaciones contrastantes, el surgimiento de graves tensiones políticas y delicados problemas institucionales. Baste recordar a este propósito, que dos gobiernos (el segundo gobierno Cossiga en 1980, y el primer gobierno Craxi en 1986) han sido obligados a presentar su dimisión, después de haber sido confirmada la confianza sobre el artículo de conversión del decreto-ley, pero, siendo vencidos después con escrutinio secreto en la subsecuente votación final.¹⁹⁴ En ambos casos, el gobierno ha entregado correctamente la dimisión, no pudiendo ni política ni institucionalmente quedarse todavía en el cargo, después de haber afir-

¹⁹⁴ En la especie relativa al gobierno Craxi, a decir verdad, el proyecto de ley de conversión contenía dos artículos, en el segundo estaba previsto, separadamente respecto al primero, la norma relativa a la inmediata entrada en vigencia del texto normativo. Después, al recurrir a la cuestión de la confianza sobre el primer artículo y la consecuente aprobación, en la votación final el proyecto de ley no obtuvo la mayoría.

mado lo esencial de su rumbo político en la propuesta en discusión y haber recibido de hecho su desaprobación por la Cámara. En patente contradicción con la racionalización de la relación de confianza, en su evolución histórica y en la concreta disciplina predispuesta por el legislador constituyente, finalizada toda la existencia de tutelar la estabilidad del Ejecutivo y de vincular la apertura de la crisis al surgimiento, a través de la motivación de la moción de la confianza, de finalidades políticas de interés general clara y públicamente enunciadas, el Reglamento de la Cámara permitía fáciles emboscados contra el gobierno.

La norma que establecía la obligación del escrutinio secreto en la votación final de los proyectos de ley ha sido ahora abrogada por el artículo 49, párrafo 1-*quarter*, del Reglamento de la Cámara, cuyo contenido, por lo tanto, se extiende también a los proyectos de ley compuestos por un solo artículo. La lógica quisiera que, aun no estando formalmente abrogado, no se aplicase de cualquier modo el segundo párrafo del artículo 116 del Reglamento de la Cámara, que viola el *ne bis in idem*: disminuida hoy la exigencia que estaba en su fundamento (permitir al gobierno de poner la cuestión de confianza sobre el artículo único del decreto-ley, pero, al mismo tiempo, garantizar a las oposiciones una deliberación final sobre el proyecto de ley, libre de las condiciones fiduciarias y, por lo tanto, a escrutinio secreto), su mantenimiento se resolvería al perpetuarse la violación de un principio general del funcionamiento de las asambleas legislativas sin que obtengan ninguna utilidad las fuerzas políticas.¹⁹⁵

Es en este punto del tratamiento, una vez liberado el campo de las exclusiones directa o indirectamente sancionadas, que finalmente son puestos en examen los nuevos efectos procedimentales tal como en su determinación autónoma ha estatuido el Reglamento de la Cámara en la eventualidad de que el gobierno recurra a la cuestión de la confianza. Se distinguen diversas especies. Si la cuestión de la confianza se refiere a la aprobación o al rechazo de enmiendas a un artículo de un proyecto de ley, “no se modifica el orden de las intervenciones y de las votaciones establecido por el reglamento”, vale decir —en aplicación del principio de la inalterabilidad de las “condiciones que se refieren al funcionamiento interno de la cámara”— que:

a) Después de la discusión del artículo en su conjunto, sobre la cual puede tenerse también el cierre deliberado, todos los diputados que se hayan inscrito para hablar en la discusión de las enmiendas tienen la palabra en el orden de su inscripción, alternativamente en contra y a favor, pero, con prioridad para

¹⁹⁵ La praxis está todavía orientada al respeto formal de la norma, que prevé en el caso en especie, la disociación entre el voto del artículo y la votación final del proyecto de ley, aunque, si bien, ambas se realicen con escrutinio patente.

quienes presenten enmiendas, cada uno, normalmente, por no más de veinte minutos;¹⁹⁶

b) sobre las enmiendas quedan excluidas la prejudicial y la suspensiva, mientras que el cierre de la relativa discusión, puede ser deliberado sólo después de la ilustración de todas las enmiendas;

c) si más enmiendas han sido presentadas, diversamente del régimen precedente que favorecía la indicada por el gobierno, éstas son sometidas a votación según la regla común, es decir, comenzando por aquellas que más se alejen del texto original (primero las supresivas, luego las modificativas y, en fin, las agregativas), dándose lugar a prioridades para las enmiendas a una enmienda, que por eso se votan antes que la principal.

Si la cuestión de la confianza se refiere al mantenimiento de un artículo, “se vota sobre el artículo después de que todas las enmiendas hayan sido ilustradas”.¹⁹⁷ Si la votación tiene resultado positivo, el artículo es aprobado y todas las enmiendas se entienden como rechazadas sin proceder entonces a su (ya inútil) votación. Es de hacer notar que la ausencia de disposiciones sobre el rechazo de un artículo está justificada por la posibilidad de recurrir a la confianza sobre la aceptación de una enmienda suprimida por el artículo mal visto por el gobierno: en tal caso, se pone a votación el mantenimiento del artículo por norma del reglamento, la cuestión de la confianza es puesta de hecho sobre su rechazo. Se aplica la misma disciplina cuando la cuestión de la confianza surge sobre un orden del día, una moción o una resolución. El informe al proyecto de reglamento, en autorizado comentario del artículo 116, lleva este propósito que, “confirmándose los principios fundamentales del voto nominal y de la posibilidad de motivar tal voto, el artículo afianza también el principio de la no enmendabilidad del texto sobre el que haya sido puesta la cuestión de la confianza, con la consecuencia de que el voto favorable sobre tal texto, implica el rechazo de las enmiendas que se le proponen”.

¹⁹⁶La irracionalidad de la disposición, cuyo único fin es el de impedir al gobierno el recurrir a un instrumento útil para vencer el obstruccionismo de las oposiciones, aunque mínimas, es evidente. Si la aprobación del artículo sobre la que ha surgido la cuestión de la confianza implica su caducidad, por los principios de la no enmendabilidad y de la prioridad de la votación que en la especie mantienen su plena validez, de todas las enmiendas presentadas, es difícil comprender por cuál motivo estas últimas deban de ser desarrolladas.

¹⁹⁷Con base en una decisión tomada en 1980 por la presidencia de la Cámara, en sintonía con la junta para el reglamento, después de un notable obstruccionismo puesto en acción por una fuerza política con la mínima consistencia parlamentaria, se ha considerado —en contra de la praxis precedente que pedía la aplicación del artículo 85 en la interpretación ampliamente permisiva, existente entonces— que el recurso de la cuestión de la confianza determinase la transformación de la discusión sobre las enmiendas, en una discusión meramente política, disciplinada, por lo tanto, por artículo 43 del Reglamento de la Cámara. Con base en esta nueva interpretación, en el caso de la posición de la cuestión de la confianza sobre el mantenimiento de un artículo, pueden intervenir en la discusión, por una sola vez, sólo los diputados que presentan una o más enmiendas.

Cada vez que se recurra a la cuestión de la confianza reglamentaria por el artículo 116, obliga a la votación por apelación nominal, sin referirse a otras formas de votación que se hubiesen pedido. Y éste es el resultado más relevante para el gobierno, a través del cual, como se ha dicho, este último responsabiliza a la propia mayoría, recordándole que es el gobierno justamente el último responsable del mantenimiento del rumbo político concordado, como sede de la “máxima localización activa del rumbo político” (Cheli). Por otra parte, la votación fiduciaria debe tener lugar “no antes de 24 horas, salvo distinto acuerdo entre los grupos” (con facultad para hacer declaraciones de voto un diputado por grupo, así como los diputados que intenten votar en contra de las decisiones del propio grupo), queriéndose garantizar con eso, con un término dilatorio, una discusión adecuada-mente preparada, tanto para la mayoría como para la oposición.

La conclusión que se puede sacar, es que se confirma ante todo (Manzella) la reciprocidad de las presentaciones verificadas en el asunto jurídico fiduciario, tanto para el Parlamento como para el gobierno, como consecuencia de la titularidad conjunta de la dirección política, conferida, precisamente, tanto al gobierno como al Parlamento. A las mociones de confianza y de desconfianza, actos del rumbo de la iniciativa parlamentaria, el derecho escrito les ha reconocido que les corresponde, como desde hace mucho tiempo se sostenía por la doctrina justificando la praxis, la cuestión de la confianza como acto de rumbo de la iniciativa del gobierno. La legitimación en derecho positivo escrito del instituto, refuerza, entonces, la relación fiduciaria como figura organizadora funcionalizada en la continua alimentación circular de la función de dirección política, que es el objeto de esa relación y, en conjunto, el fin de sus instrumentos, y en definitiva, exalta y hace operativo lo dispuesto por el artículo 94 constitucional, en el que “el gobierno debe tener la confianza de las dos cámaras”.

Información, control y rumbo en las comisiones “en sede política”

LA MATERIA de los procedimientos parlamentarios relativos a las funciones de inspección (de información y de control) y política (de rumbo y de dirección) no puede agotarse sin una referencia a las consecuencias, ahora también reglamentarias, del largo proceso que han seguido los colegios menores y las comisiones parlamentarias para ejercitar en medida cada vez más vasta atribuciones de tal género, que antes eran de competencia exclusiva de la asamblea. Repitiendo un fenómeno registrado en Francia desde la Tercera República (pero, sólidamente afirmada a partir del siglo pasado en el Congreso estadounidense), ya la primera

legislatura republicana debía conocer episodios y, por lo tanto, “precedentes” cada vez más numerosos de las manifestaciones de voluntad política expresadas en deliberaciones de comisión, por costumbre a través de los órdenes del día.

En las comisiones para el examen del balance, pero, sobre todo, en aquellas para asuntos exteriores, se desarrolló una praxis, de hecho incontrastable por parte de las presidencias, con base en la cual eso que nosotros llamamos “control preventivo”, o examen *a priori*, se sustanciaba en la discusión sobre específicos actos políticos de gobierno antes de su emanación; véase el desarrollo en el profundo estudio de Bruno. Sobre todo en la comisión de asuntos extranjeros, por una ineliminable exigencia de control democrático sobre el rumbo exterior del gobierno (Negri), tal praxis tuvo su despliegue no en oposición, sino, casi siempre, con la colaboración voluntaria del Ejecutivo por obvias razones, también de índole internacional, vinculadas con la oportunidad de encaminar, sobre la base de un previo consenso, iniciativas diplomáticas de relieve político. Generalizadas con el tiempo a todas las comisiones de mérito, el fenómeno en cuestión había dado lugar todavía antes de la reforma de 1971 a modificaciones integrables de los reglamentos de las dos cámaras, coevas a aquellas dispuestas para encaminar un “contradictorio” en el proceso legislativo, solicitadas por la doctrina italiana más sensible a las experiencias provenientes del derecho comparado.

Así nacía la disciplina de los procedimientos de investigación, de información y de control en comisión, habilitando tales órganos colegiales, en las materias de su competencia, para obtener informaciones, noticias y documentos directamente de los ministros, a pedir la intervención de estos últimos para obtener aclaraciones sobre cuestiones de administración y de política, así como pedir la intervención de dirigentes de la administración pública y de entes públicos y de informar, aun por escrito, en mérito a la ejecución de leyes y a la aplicación dada a los actos parlamentario de rumbo (artículos 46 y 47 del Reglamento del Senado y 143 del Reglamento de la Cámara). Contrariamente a cualquier duda inicial que se manifieste, no parece dudosa la admisibilidad de resolver, a conclusión de debates aun inherentes al estado de aplicación de las leyes, de mociones, resoluciones y órdenes del día.

En cambio es distinta la disciplina, como se ha mencionado, de las llamadas “investigaciones cognoscitivas” que, previo acuerdo con el presidente de asamblea pueden ser dispuestas por las comisiones, aun bicamarales de vigilancia y de rumbo, así como por las juntas, siempre en las materias de su competencia, para obtener noticias, informaciones y documentos útiles para la actividad parlamentaria, aun invitando a “cualquier persona en posición de dar elementos útiles a los fines de la investigación”, por concluirse con la aprobación de un documento que dé cuentas de los resultados obtenidos. En el ejercicio de tales facultades, las comisiones, como es natural, no gozan de alguno de los poderes que les corresponden

a las comisiones parlamentarias de investigación, ni pueden dar lugar a instrumentos de juicio político, ni emanar directivas, ni proceder a imputaciones de responsabilidad. Ambos reglamentos, prevén oportunamente, que cuando una investigación sobre la misma materia haya sido dispuesta también por la otra Cámara, se promuevan los acuerdos necesarios para que las dos comisiones procedan conjuntamente, o también, coordinen las respectivas actividades con el fin de evitar inútiles duplicaciones. Sólo el Reglamento del Senado prevé, luego (en el artículo 48-*bis*) que en el caso en el que la petición de activación de procedimientos informativos (entre los cuales están las audiencias cognoscitivas) sea adelantada por al menos un tercio de los miembros de la comisión, ésta debe ser sometida a votación dentro de los diez días siguientes a su presentación.

Las comisiones, en el ejercicio de esta función cognoscitiva, se distinguen claramente de las comisiones de investigación, porque a ellas no le son atribuidos los mismos poderes de la autoridad judicial y, por lo tanto, carecen de poderes frente a quienes considere útil escuchar. Éstos podrían rechazar intervenir o proveer con informaciones no verificadas. En realidad eso no sucede, sea por el interés normalmente subsistente para ser consultados y por expresar los intereses de los grupos sociales, económicos, sindicales, etcétera, representados, sea por la amplitud de las mismas consultas que reduce o anula hasta el riesgo de informaciones equivocadas, que pueden ser fácilmente individuadas.¹⁹⁸

Las indagaciones y el programa relativo deben ser autorizados por el presidente de asamblea, con el fin de verificar su congruencia con la materia de competencia de la comisión petitoria, con el gasto no excesivo respecto al balance de la Cámara, en la compatibilidad con el conjunto de los trabajos que la comisión debe desarrollar y, de reflejo, con aquéllos de la asamblea, con el fin de que de su desarrollo no surjan inconvenientes para el cumplimiento regular de los trabajos parlamentarios (Moretti).

Los trabajos se concluyen con la adopción de un documento —obligatorio en la Cámara, facultativo en el Senado— en que se expresen los resultados adquiridos. Aun estando expresamente establecido que en esta sede las comisiones no pueden adoptar directivas, debiéndose limitar éstas al simple registro de las informaciones obtenidas, está en el interés normal de todos (del gobierno como de los mismos grupos parlamentarios, tanto de mayoría cuanto de oposición) llegar, si es posible, a la elaboración de puntos de vista tendencialmente comunes, con el fin de constituir las bases, si es el caso, para una actividad legislativa en la materia que se avale en un consenso lo más amplio posible. Entonces, no es raro que el

¹⁹⁸Es para hacer notar que a diferencia de cuanto está dispuesto por el artículo 143, segundo párrafo, del Reglamento de la Cámara, los funcionarios de la administración pública y los administradores de los entes públicos no tienen necesidad de autorización ministerial para participar en las indagaciones cognoscitivas.

documento concluyente de la comisión se resuelva, de hecho, en una verdadera y propia directiva política (Manzella).

De notable relieve político-constitucional, después de que había caído prácticamente en el olvido, una análoga norma del viejo Reglamento de la Cámara de Diputados, es ahora la fortalecida configuración del control parlamentario sobre decretos registrados con reserva¹⁹⁹ por la corte de las cuentas,²⁰⁰ que encuentra su disciplina en los artículos 150 del Reglamento de la Cámara y 132 del Reglamento del Senado. Éstos disponen que tales decretos, inmediatamente después de ser asignados a la comisión competente, apenas lleguen de la corte de las cuentas, se examinan dentro de un mes, escuchando al ministro que ha pedido el registro con reserva y, también, pudiendo pedir a la corte ulteriores informaciones y elementos de juicio para concluir, en fin, el examen, avalándose eventualmente en una resolución de comisión.²⁰¹

¹⁹⁹De este instituto se sirva el gobierno, frente a aquellas medidas administrativas para que en la corte de las cuentas se rechace el registro, porque son consideradas ilegítimas, y se resuelve la orden del gobierno para la corte al registrarlos, sea con la reserva de la sucesiva transmisión a las cámaras, que así están en la condición de hacerlas de su conocimiento y de poder hacer valer la propia responsabilidad política frente al Ejecutivo. El instituto del registro con reserva, considerado en sí y de por sí, a pesar de un pronunciamiento diverso de la Corte constitucional, manifiesta en verdad escasa aceptación al nuevo orden republicano en el que se ha querido aceptar, sea por la constante actitud parlamentaria para no darle el seguimiento debido y, por lo tanto, para resolverlo con un tácito *bill of indemnity*, sea porque el órgano de control, en el que en un régimen estatutario, el gobierno del rey imponía el registro con reserva, era un cuerpo de funcionarios del Ejecutivo, mientras que la constitución, en un régimen republicano, lo hizo con un cuerpo de magistrados.

²⁰⁰La corte de las cuentas, como órgano auxiliar (artículo 100 constitucional) asume una importancia relevante para fines de control parlamentario sobre la actividad del gobierno. Los reglamentos establecen que los presidentes de comisión (pero en la Cámara también cada presidente de grupo parlamentario) pueden pedir a la corte de las cuentas, vía trámite del presidente de la Cámara a la que pertenecen y en el ámbito de los poderes atribuidos a ésta, aclaraciones y documentos (artículo 148 del Reglamento de la Cámara y artículo 138 del Reglamento del Senado). La corte de las cuentas debe, además, enviar a las cámaras la relación a la gestión de los entes a los que el Estado contribuye en vía ordinaria (y la comisión competente por materia, además de informar a la asamblea, puede adoptar una resolución al propósito) (artículo 149 del Reglamento de la Cámara y artículo 131 del Reglamento del Senado), mientras que el artículo 16 de la Ley número 400 de 1988 dispone que la Corte, sobre una petición específica de la presidencia de cada una de las dos cámaras transmite sus propias evaluaciones en orden a las consecuencias financieras derivadas de la conversión de los decretos-ley o de la emanación de decretos legislativos.

²⁰¹En el Senado, la nueva disciplina ha encontrado por primera vez su aplicación en la sesión del 16 de enero de 1973 por la comisión de asuntos constitucionales, que ha examinado el decreto delegado sobre funciones dirigenciales en la administración del Estado, aprobando la resolución de descargo para el gobierno, presentada por la mayoría. Sometida luego a la asamblea por norma del reglamento, para la relativa petición hecha por el prescrito quórum de minoría, el Senado, en la sesión del 17 de mayo de 1973, rechazaba con escrutinio secreto una resolución (de mayoría) de aprobación de las declaraciones del gobierno sobre el registro con reserva, sin que el ministerio Andreotti considerase el fracaso de tal *bill of indemnity* relevante para los fines de la permanencia en el cargo. Análogo procedimiento tuvo que desarrollarse en la Cámara de Diputados en la comisión homóloga en donde el diputado de mayoría Cossiga criticó ásperamente la maniobra del gobierno, sobre la imposición del registro, declarando, por disciplina de partido, de votar contra una resolución de condena presentada por la oposición. Gava, según el cual, "el gobierno nunca *había* pedido que fuese aprobado o ratificado sin actuar y no consideraba tenerlo que hacer en esta circunstancia" (Boletín de las juntas de la Cámara de Diputados y de las comisiones parlamentarias del 17 de enero de 1973, p. 8), la propuesta de resolución era rechazada.

Estaban sujetos al registro con reserva, hasta la Ley número 400 de 1988, también los decretos-ley y los decretos legislativos y actos no administrativos y que tuvieran fuerza de ley y que por lo tanto era ilógico que fuesen sometidos al control de la corte de las cuentas. El artículo 16 de la Ley número 400 excluye hoy, correctamente, tales actos del control de la corte.

Como ya se ha verificado a propósito de normas análogas contenidas en los reglamentos antecedentes a aquéllos de 1971, el control parlamentario dispuesto ante los actos registrados con reserva es prácticamente inexistente, dado el escaso interés que las cámaras manifiestan frente a tal actividad.

El control parlamentario en los nombramientos gubernativos

EL CONTROL parlamentario sobre los nombramientos en los entes públicos nace en la Cámara en la VI Comisión (finanzas y tesoro) al inicio de la séptima legislatura, sobre la base de una resolución acogida por el entonces ministro del tesoro en el cargo, que pedía al gobierno de exponer los criterios con los que intentaba proceder a los nombramientos en los entes públicos. La praxis instaurada, con las modificaciones e innovaciones oportunas, fue puesta, luego, en la Ley número 14 de 1978. Ésta dispone que el presidente del consejo, el consejo de los ministros, y los ministros en lo individual, antes de proceder a los nombramientos propuestos o designaciones de presidentes y vicepresidentes de institutos y entes públicos, también económicos, deben pedir la opinión de la comisión permanente competente por materia de cada Cámara. Esta opinión debe ser motivada aun en relación con los fines y los rumbos de gestión por lograr, y es obligatorio pero no vinculante para el gobierno. El eventual acto de nombramiento es, por lo tanto, ilegítimo, si no está precedido por la petición de la opinión parlamentaria, a menos que la comisión competente de cada Cámara no lo exprese dentro del término reglamentario previsto. En tal caso, el gobierno puede proceder al nombramiento.

La petición de la opinión, por parte del gobierno, debe ser acompañada por la exposición del procedimiento seguido para la indicación de la candidatura, de los motivos que la justifiquen, de la capacidad profesional del candidato y de los eventuales encargos desarrollados en precedencia. En el caso en que, después de una opinión no positiva o aun negativa expresada por la comisión competente, el gobierno intente escoger otro candidato, está obligado a seguir el mismo procedimiento descrito.

Los artículos 143, cuarto párrafo, del Reglamento de la Cámara y 139-bis del Reglamento del Senado, han aplicado la Ley número 14 de 1978, estableciendo que

la petición de la opinión proveniente del gobierno está asignada a la comisión permanente por materia en la sesión sucesiva a la de su presentación. La comisión debe expresar su propia opinión dentro de los veinte días de su asignación (término prorrogable por el presidente de la asamblea, una vez por no más de diez días). Sin embargo, en el Senado, el presidente puede, de acuerdo con el presidente de la Cámara, una vez apreciadas las circunstancias y la complejidad del acto, disponer de un término más amplio: facultad, en cambio, que el Reglamento de la Cámara no permite a su presidente. El término corre también en los periodos de actualización de las cámaras.

Si la petición llega al presidente de la Cámara en un periodo de actualización de los trabajos y el gobierno afirma la existencia de motivos de urgencia, ésa "puede" ser transmitida (se trata, entonces, de una mera facultad) a la comisión competente sin esperar la primera reunión sucesiva. En tal caso, el presidente convoca la comisión competente dando también la noticia a los otros diputados (con el fin de que puedan intervenir en los trabajos relativos), al gobierno y, en la primer reunión sucesiva, también a la asamblea. En cambio, según el artículo 139-*bis*, del Reglamento del Senado, en los casos de actualización de la convocación de la comisión, a petición del presidente de la asamblea, está dispuesta por el presidente de la comisión competente por materia. Pero, mientras que en la Cámara, la asignación de la petición de la opinión y la consecuente convocación de la comisión es discrecional, en el Senado ella parece ser obligatoria.

Se procede del mismo modo, salvo los acuerdos entre los presidentes de las dos cámaras, en el caso en el que la comisión competente por ley sea una comisión bicameral.

Sobre las modalidades del voto de opinión, expresamente no establecen nada las normas reglamentarias antes mencionadas. Sin embargo, ya que la opinión en cuestión se resuelve en una evaluación sobre las personas, parece que tanto en la Cámara como en el Senado la relativa deliberación deba ser asumida a escrutinio secreto.

El gobierno debe estar presente en el debate en comisión, ya sea para asegurar el necesario contradictorio, o para aportar las dilucidaciones y las ulteriores informaciones eventualmente necesarias.

También en este caso, como ya en otros numerosos, nos encontramos frente al fenómeno de una ley que disciplina funciones parlamentarias y que, por otra parte, en un modo más o menos incisivo, acaba por comprimir a la potestad reglamentaria de las cámaras, sobre la que el artículo 64 impone una reserva explícita de reglamento.

Esta tesis ha sido rechazada por quien (Labriola) sostiene que la expresión de la opinión sobre los nombramientos no forma parte de las funciones constitucio-

nalmente confiadas al Parlamento, sino que le son confiadas por una ley ordinaria, que por eso adquiriría la capacidad para intervenir, disciplinándola, sobre la organización y sobre las actividades de las cámaras; y, señala, por otra parte, que la Ley número 14 de 1978 es respetuosa de la reserva de reglamento parlamentario, en cuanto a que, por ejemplo, no establece directamente el término dentro del cual las dos cámaras deban expresar su propia opinión, pero confía la determinación a sus reglamentos internos.

Las objeciones son parcialmente válidas. En efecto, no es exacto del todo que la actividad efectuada en las dos cámaras sobre los nombramientos de los entes públicos sea ajena a las funciones que constitucionalmente les están atribuidas. Ella entra en la actividad parlamentaria de control, que para desarrollarse no tiene necesidad de ninguna norma, ya que está disciplinada por los reglamentos parlamentarios y por la praxis subyacente. Tan es verdad que, antes de la entrada en vigencia de la Ley número 14 de 1978, las dos cámaras habían comenzado, aunque con modalidades parcialmente diferentes, a ejercitar el control sobre los nombramientos valiéndose exclusivamente de los instrumentos previstos y disciplinados por los reglamentos parlamentarios. Sin embargo, es cierto que la previsión explícita de una opinión que se inserta en el procedimiento administrativo de propuesta a los cargos más elevados de los entes públicos y la disciplina de su eficacia frente al gobierno no podía salir de una norma reglamentaria; pero, ya de estas consideraciones brota la necesidad para la ley, de salvaguardar, más que de comprimir, la esfera de competencia de los reglamentos de las cámaras y la praxis formada libremente en su ámbito.

En segundo lugar, parece excesivo, para la tutela de la reserva de reglamento parlamentario, el artículo 2 de la Ley número 14, en la que los términos dentro de los cuales las comisiones competentes deben expresar su opinión, deben estar establecidos por los reglamentos de las cámaras. En efecto, precisamente en este caso habría tenido justificación una norma de ley ordinaria que estableciera, improrrogablemente, el término último dentro del cual las cámaras hubieran podido ejercitar su propio poder consultivo, dado que quien se encuentra frente a una materia que involucra al mismo tiempo a las cámaras, a las que se impone una actividad específica, y al gobierno, es un poder temporalmente paralizado. Este término no podía no ser fijado por una ley, en cuanto debía que adecuar las propias exigencias de las dos cámaras y su actividad relativa y, al mismo tiempo del gobierno, convocado para proveer oportunamente. De tal modo se hubieran evitado, entre otros inconvenientes propios de la vigente normativa parlamentaria, que en la Cámara (en caso de actualización de los trabajos, que también puede ser amplio) no prevé la obligación para el presidente de la asignación inmediata de la opinión a la comisión competente, con el retraso que se deriva, mientras que en el

Senado permite a su presidente el establecer, aunque con acuerdo del presidente de la Cámara, términos más amplios sin límites especiales.

En realidad, la lesión a la reserva del reglamento parlamentario es producida por el artículo 2 de la Ley número 14, que individualiza en las comisiones parlamentarias competentes por materia los órganos habilitados para la expresión de la opinión. Es cierto que la norma no hace otra cosa que aceptar a propósito el contenido de una praxis parlamentaria formada, pero, en realidad la cristaliza, impidiendo a las cámaras modificarla donde es necesario. Basta señalar, a este propósito, que no está permitido al gobierno, a los miembros de las dos cámaras o a las mismas comisiones competentes pedir, sobre la cuestión, que se dé facultades a la asamblea, para caer en cuenta que la norma sustrae en vía definitiva, un destacado poder de control a la asamblea y, por consecuencia, a los grupos parlamentarios menores eventualmente no representados en la comisión competente.

Prescindiendo de estos relieves, es necesario, de cualquier manera, destacar que la normativa sobre el control parlamentario de los nombramientos en los entes públicos ha producido algunos resultados positivos (Spaventa). La existencia de un control preventivo obligatorio por parte de las cámaras y el temor de una opinión no positiva, o aun, negativa, ha aumentado la capacidad de resistencia de los órganos del gobierno frente a las más variadas interferencias y presiones a las que han sido sometidas en esas ocasiones, y las han empujado, al mismo tiempo, a verificar preventivamente que el candidato propuesto estuviese en posesión de los requisitos de profesionalidad requeridos, o de cualquier manera, fuera inmune de fallas evidentes.