

Introducción

EL DERECHO constitucional nace como una ciencia empírica, más bien, como una técnica: la técnica de la libertad. Desde sus albores, en el primer veintio del siglo XIX, cuando Benjamín Constant elaboraba su *Politique Constitutionnelle*, en cada capítulo, inducido por la exigencia de imponer límites precisos al ejercicio arbitrario del poder –de cualquier poder, monárquico o republicano, de derecho divino o de derecho popular–, hasta la primera formulación académica que dio Pellegrino Rossi en la Sorbona, reclamado en 1834 por la Francia de Guizot, la ciencia constitucionalista ha seguido una dirección, colocándose siempre –consciente de sus fines– como el instrumento científico adecuado para limitar –organizándolo– el ejercicio del poder político, concluyéndose siempre en un sistema de “garantías” destinado a una ampliación progresiva de sujetos beneficiarios y a un progresivo perfeccionamiento de los beneficios de los mecanismos.

Si la escuela alemana pudo darle la metodología indispensable y la convirtió en un sistema completo, fue mérito de la doctrina italiana conciliar las exigencias de aquella corriente de estudios con la preocupación –típica de la doctrina francesa– de no impedir, a través del absolutismo abstracto, aquella comprensión de la realidad política que es esencial a la ciencia del derecho constitucional: esencial por su fin cognoscitivo, para el trabajo civil que le es propio.

Con la intuición de que el conocimiento del derecho constitucional no puede existir al margen de las instituciones políticas, desde hace más de cincuenta años la escuela constitucionalista italiana ha descubierto el grave peligro [que representa] el divorcio riguroso entre la ciencia jurídica y las otras ciencias sociales y que, fomentado en el pasado con el fin de garantizar la pureza científica del derecho constitucional –para evitar cualquier contaminación procedente del mundo de la política–, amenazaba a través de malentendidos sucesivos en convertirse, en buena sustancia, en el más improductivo formalismo académico. Un formalismo capaz, en un tiempo, de hacer de la enseñanza del derecho constitucional un símil de la enseñanza de una lengua muerta, y de generar la sensación de que el derecho –la más alta y completa forma de expresión de una convivencia civil– nada

nuevo tuviese que decir al mundo nuevo, ante un nuevo sistema de relaciones, calificadas como “metajurídicas”.

Consciente de este riesgo, la doctrina italiana comprendió que era necesario, ante todo, salvaguardar el patrimonio científico del pasado —en primer lugar, el método— y que era necesario ir más allá, ampliando el campo del conocimiento del estudioso y haciéndolo el objetivo, objetivo preeminente, de la disciplina constitucional, de los acontecimientos políticos que en gran medida son productos de “hechos normativos” y que, de cualquier manera, determinan al derecho constitucional en su efectividad, es decir, en su positividad.

Así, se han tenido siempre, y cada vez más, numerosas obras de juristas que aun en Italia se cimentaban —no en modo diferente de aquel que acontecía en un tiempo en la ciencia jurídica francesa, en la anglosajona y hasta, en cierta medida, en la alemana— sobre temáticas, primero consideradas extrañas y reservadas tradicionalmente al sociólogo, al *Political Scientist* o al estudioso de política económica: el partido político, el concepto de fuerza política, la Constitución en sentido material entendida como régimen, la instauración de falta de los ordenamientos constitucionales, la “constitución económica” y el derecho público de la economía, etcétera. De estos estudios parten los demás, en un modo o en otro, por la exigencia de adecuar la ciencia jurídica —filtrando a través de un método peculiar las adquisiciones interdisciplinarias indispensables— a aquella realidad que es, por otra parte, la tarea institucional del derecho positivo para disciplinar y reglamentar. Se puede decir que el concepto informador primario sea la lograda identidad entre Constitución y régimen, elaborada por el pensamiento de Constantino Mortati.

En tal sentido se coloca —como disciplina sólo didácticamente autónoma, pero, en sede científica y, por consecuencia, metodológica como rama del derecho constitucional general, que está como la parte al todo— el derecho parlamentario. Se quiere decir, que nos proponemos, a través de esta obra destinada al uso esencialmente didáctico, no sólo indicar las bases institucionales de la materia, al compararla con los institutos esenciales del ordenamiento italiano vigente y con los institutos extranjeros similares, sino, también, examinar mediante la ilustración crítica de tales institutos, por más de un motivo en modo primario, los determinantes de la concreta dinámica político-constitucional, y la calificación de algunos aspectos esenciales del régimen. Apenas es necesario agregar que, si ello requerirá evaluar la correcta correspondencia entre institutos y relaciones con los principios generales y a su precisa enunciación formal, con frecuencia se encontrará, en cambio, evidencia de alteraciones entre el aspecto formal y el aspecto sustancial de nuestro ordenamiento constitucional.

Para definir el objeto de la disciplina, como una primera aproximación, se podría calificar al derecho parlamentario, en sentido restringido, como el estudio del

conjunto de las relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del Parlamento. Sobre la huella de esta perspectiva –que corre el riesgo, sin embargo, de reducir el derecho parlamentario a sus modalidades reglamentarias, esenciales por lo demás, aunque sin profundizar en el examen de la materia en sus múltiples relaciones con otros aspectos y momentos de la vida constitucional, indispensables también para comprender el significado exacto de las mismas normas parlamentarias– se ponía con fecundos enriquecimientos en (alrededor del novecientos) Miceli, quien con una definición retomada medio siglo después por Orlando, lo describía como el conjunto de relaciones político-jurídicas que se desarrollaban al interior de una asamblea política, o entre las asambleas políticas existentes en un Estado, o entre ellas y los otros poderes públicos y, por lo tanto, las normas que formulan y regulan tales relaciones y la ciencia que las estudia.

Este texto se basa en tan amplio módulo definitorio, y no ya para repetir conocimientos sobre derecho constitucional general y dar vida a una “copia” de dudosa utilidad didáctica y sin ninguna legitimidad científica, sino porque no parecería justificado un estudio de derecho parlamentario dirigido a profundizar la fenomenología constitucional del régimen político que se atuviera exclusivamente a la ilustración de los reglamentos parlamentarios, omitiendo el análisis jurídico-político completo de ellos, es decir omitiendo examinar el vínculo efectivo entre los institutos de derecho parlamentario y aquéllos del derecho constitucional general que, por lo demás, en más de un caso, los disciplina explícitamente.

Es una necesidad metodológica que de inmediato se hará evidente con algún ejemplo: ¿cómo se podría, exhaustivamente, tratar la situación jurídica del miembro del Parlamento abstrayéndolo de la doble relación que existe entre el Parlamento y el cuerpo electoral, y entre el Parlamento y el partido?; ¿cómo examinar las normas constitucionales y reglamentarias a la luz de las nociones de confianza y de desconfianza, sin haber evaluado antes la lógica de la relación fiduciaria en el cuadro de las relaciones efectivas entre jefe de Estado, Parlamento y gobierno, y sin tomar en cuenta la fluidez de las relaciones entre la mayoría y los grupos de oposición, fluidez que caracteriza el génesis histórico de los reglamentos de 1971 y su sucesiva evolución?; ¿cómo describir, de modo más simple, el método de votación en las asambleas sin hacer resaltar debidamente el aspecto decisivo que puede asumir, por ejemplo, la opción que existe entre el escrutinio secreto y la apelación nominal, para los fines del conocimiento del sistema político-constitucional efectivo?

En realidad, el derecho parlamentario –que en su vida concreta tiene por centro las asambleas– se revela muy claramente como una “clínica constitucional”, un

campo de experimentación constitucional continua y siempre renovada. Para que pueda parecer razonable, tanto en sentido científico como didáctico, debe prescindir de su naturaleza “experimental”. No debe extrañar, que los clásicos tratados del ochocientos dedicados a la disciplina –aparte la obra de Erskine May que se desarrolla esencialmente sobre el estudio de los “precedentes”, conforme a la tradición jurídica anglosajona– pequen más bien por exceso que por defecto, resolviéndose en mayor o menor medida en tratados –que frente al método son escasamente sistemáticos– de derecho constitucional.

En una introducción al estudio del derecho parlamentario, no se puede evitar llamar la atención sobre la estrecha relación entre la disciplina y la institución que ésa considera. En efecto, el estudio del derecho parlamentario ha tenido sus periodos de mayor fortuna, justamente cuando en la vida constitucional el instituto parlamentario desarrollaba aquel rol eminente que le es propio en un ordenamiento liberal-democrático. Y viceversa, el análisis doctrinal dejó de interesarse en la vida parlamentaria, ello sucedió porque, en la realidad, se había perdido su valor primario en el Estado moderno. Así, los numerosos y apreciables trabajos que, en la tratadística general o en sedes autónomas, se publicaron en los años posresurgimentales hasta el primer decenio del siglo, acompañaron (y en cierta medida contribuyeron a reforzarlo) el desarrollo de las instituciones parlamentarias de la época, mientras que durante el periodo entre las dos guerras –que en Italia llevó a la reducción del Parlamento que ya no fue tal, ni siquiera en el nombre como instrumento secundario de la dictadura– registraba, por el contrario, la disminución de cualquier interés en este campo de estudios. Por eso era natural que con el restablecimiento del instituto parlamentario el derecho constitucional y su sector relativo volviera a ser objeto de la más atenta consideración. Ni las conocidas y relevantes incidencias que de hecho produce hoy el sistema de partidos sobre la actividad parlamentaria –sea, colmando con su presencia un vacío en su reglamentación, sea, adaptando las normas escritas a la praxis, sea, alterando directamente la constitución con modificaciones tácitas– permitía la oportunidad de valorar la materia con criterios renovados.

Antes de realizar el examen sistemático de los institutos singulares y las relaciones jurídicas del derecho parlamentario positivo, según sus fuentes (que se encuentran en normas de la constitución y en las leyes constitucionales, en la legislación electoral y en otras leyes ordinarias, así como en los reglamentos parlamentarios),¹ y según algunos otros, también en los usos de las opciones clasificatorias

¹La expresión no se refiere únicamente a los textos normativos conocidos como *Reglamento de la Cámara de Diputados* y *Reglamento del Senado de la República* (publicados en el suplemento ordinario de la *Gaceta Oficial*, núm. 53, del 1o. de marzo de 1971, con “aviso de rectificación” en el núm. 107 del 29 de abril) y a sus sucesivas modificaciones, sino, también, a las fuentes reglamentarias del derecho parlamentario especial,

entre los “cuadros operativos de referencia”, o sea, entre los sistemas positivos en los que las asambleas y en las *conventions* parlamentarias² se pone como cuestión metodológica preliminar y, al mismo tiempo, como exigencia práctica primaria, el problema en los que variadamente se colocan los singulares procedimientos parlamentarios. Es decir, surge el problema de las opciones clasificatorias entre los “cuatro operativos de referencia”, o sea, entre los sistemas positivos de una opción clasificatoria en razón de los contextos de los regímenes político-constitucionales existentes, según los cuales cambian mucho, en su rol, aun los institutos fundamentales y las relaciones de derecho parlamentario, que sería erróneo, y fuera de lugar, considerar idénticos en sus efectos –aunque sí pueden serlo en los procedimientos– a cada cuadro operativo de referencia, es decir, para cada orden constitucional. Una ilustración que, de algún modo, haga entender el derecho parlamentario y que tenga la pretensión de ofrecer elementos calificadores para la individualización del régimen constitucional italiano efectivo no puede, por lo tanto, prescindir de la enunciación, aunque sumaria, de algunas opciones que proponen módulos clasificatorios, y de reflejo, definidores aproximados, precisamente, en el tema de régimen.

como las colecciones normativas: (el) *Reglamento Parlamentario para los Procedimientos de Acusación* (el) *Reglamento de la Comisión Parlamentaria para la Dirección General y la Vigilancia sobre Servicios Radio Televisivos* y (el) *Reglamento Interno de la Junta de las Elecciones* (para la Cámara de Diputados), a las *circulares* de los presidentes de asamblea y –en especial, después de la reforma de los reglamentos para los vastos poderes conferidos a los grupos parlamentarios– a los reglamentos de los grupos. La doctrina niega preponderancia, en cuanto a relevancia jurídica para el derecho parlamentario, a las normas (obviamente, de derecho privado) de los estatutos de los partidos políticos, aun cuando se refieran a las relaciones partido-diputado y partido-grupo parlamentario, que condicionan, sin embargo, de cualquier modo, la interpretación.

²Las dos últimas expresiones empleadas en el texto, sin ninguna intención definitoria o prescriptiva, evocan, con generalidad deseada, la distinción siempre vaga –cambiante por la variedad de las clasificaciones y, sobre todo, por los confines entre las categorías singulares, puestas siempre objetivamente– entre las *conventions* propiamente dichas y los otros comportamientos uniformes que no se elevan a ese nivel, que por lo demás nunca ha sido definido, y que emprenden las denominadas reglas del comportamiento correcto constitucional, del ceremonial, de cortesía parlamentaria, etcétera. Sin embargo, debe observarse que, mientras en otros campos del derecho la praxis es, tal vez, la expresión menos calificada y calificadora, porque nada significa normalmente que la constante y regular repetición de comportamientos, generalmente conformes y si acaso integrativos en el derecho escrito –por ejemplo, la praxis administrativa o la praxis judicial– en el léxico parlamentario italiano, “praxis” con frecuencia tiene un significado diverso y un contenido, en cierto sentido, perceptivo. Sin equivocarse, ha sido observado (por G.U. Rescigno) que en esta última acepción, el término también designa verdaderas y propias costumbres o reglas, consideradas obligatorias de cualquier manera, es decir, convenciones. Por esto, en el texto se habla de *conventions* parlamentarias, queriendo indicar las reglas sentidas como obligatorias, y de uso en las asambleas, en referencia a aquellas que los parlamentarios ingleses llaman *usages*, es decir, la *usual practice*.