

LAS PREGUNTAS PARLAMENTARIAS EN EL CUADRO DE LA ACTIVIDAD DE INVESTIGACIÓN DEL PARLAMENTO ITALIANO. REFLEXIONES COMPARATIVAS*

Lucio PEGORARO

SUMARIO: I. *Cuestiones metodológicas*. II. *Cuestiones semánticas*. III. *Forma de gobierno y control parlamentario*. IV. *El contexto italiano*. V. *La disciplina positiva*. VI. *Valoraciones conclusivas*.

I. CUESTIONES METODOLÓGICAS

El tema de las preguntas en el derecho parlamentario italiano no puede ser afrontado en este lugar con intenciones meramente descriptivas.¹ Conocer su disciplina positiva, proporcionada por los reglamentos de la Cámara de

El presente trabajo reproduce el texto de la ponencia titulada “La pregunta parlamentaria” en el marco del Congreso organizado en México, D. F., por el Senado de la República, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y por el Instituto Federal de Acceso a la Información, el 27 de febrero de 2007, y está destinado también al libro-homenaje en honor de Diego Valadés. Trad. a cargo de Gastón J. Enríquez Fuentes.

¹ En la doctrina italiana no existen específicamente monografías dedicadas a las preguntas, pues por lo demás éstas vienen estudiadas en el contexto de la función investigadora, salvo la obra de Buccisano, I., *Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari*, Milán, Giuffrè, 1969; pero, en cualquier caso, entre los artículos más significativos de la posguerra se pueden mencionar, al menos: Marzano, F., “Le interrogazioni parlamentari”, *Foro Amm.*, 1968, pp. 262 ss.; Anzon, A., “Le interrogazioni e le interpellanze nella recente esperienza parlamentare”, *Il politico*, 1969, pp. 757 y ss.; Della Guardia, A., “Interrogazioni: strumenti ispettivi o conoscitivi?”, *Studi parl. pol. cost.*, 1974, pp. 73 y ss.; Filippetta, G., “L’illusione ispettiva, le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo”, *Giur. cost.*, 1991, pp. 4203 y ss. Además se pueden recordar las voces enciclopédicas de Manzella, A., “Interrogazione e interpellanza parlamentare”, *Enc. Dir.*, XXII, Milán, Giuffrè, 1972, pp. 406 ss., Di Ciolo, V., “Interrogazione parlamentare”, *Nss. dig. it.*, app. IV, Turín,

Diputados y del Senado, además de su praxis —o sea, la cantidad, la tipología y los efectos que éstas provocan— no será de gran utilidad si antes no procedemos a encuadrar esta institución en la estructura de la forma de gobierno parlamentaria que caracteriza a las instituciones italianas y, finalmente, si no valoramos a las preguntas dentro del más amplio complejo de instrumentos de investigación del Parlamento.

De hecho, las preguntas representan un corolario de la forma parlamentaria de gobierno; sin embargo, antes de su examen en clave comparada corresponde valorar su “exportabilidad” en un sistema dual, como lo es el presidencial mexicano.

El estudio del derecho comparado es algo completamente diferente al estudio del derecho extranjero, pues este último sólo representa un indispensable presupuesto. Conocer el derecho italiano para el estudioso de otro país es útil, pero insuficiente si no se profundiza al mismo tiempo en los temas relacionados con los orígenes históricos de las instituciones, su ámbito de operatividad, y su coherencia global con el sistema.

Hacer derecho comparado es (también y no sólo) crear (o utilizar) clases y modelos, operar confrontaciones por analogías y diferencias, indagar sobre la circulación, la exportación o la importación de las instituciones, así como considerar su capacidad de adaptación a contextos diversos.²

Utet, 1983, pp. 334 y ss., y de Maccanico, A., “Interrogazioni e interpellanze”, *Enc. giur.*, XVV, Roma, Treccani, 1989, pp. 1 y ss. Finalmente, los manuales de derecho parlamentario. Además de las obras citadas anteriormente, Tosi, S., *Diritto parlamentare*, Milán, Giuffrè, 1974, pp. 339 y ss. En clave comparada, Maresca, M., “Le interrogazioni e le interpellanze presso il Parlamento italiano e presso alcune assemblee parlamentari europee ed extraeuropee”, *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, Florencia, Vallecchi, V, 1969, pp. 469 y ss.; AA.VV., “Le interrogazioni al Parlamento europeo”, *Studi parmensi*, XXIII, Milán, Giuffrè, 1978.

² Pegoraro, L., Rinella, A., *Introducción al derecho público comparado*, México, UNAM, 2006, y Lima, Palestra, 2006; además, Pegoraro, L., “Introducción al derecho constitucional comparado”, capítulo I, en López Garrido, D., Massó Garrote, M. F., Pegoraro, L. (coords.), *Nuevo derecho constitucional comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 27 y ss.; Pegoraro, L., “El método en el derecho constitucional: la perspectiva desde el derecho comparado”, *Rev. Est. Pol.*, 2001, n. 112, pp. 9 y ss; y en Pegoraro, L., *Ensayos sobre justicia constitucional, la descentralización y las libertades*, México, Porrúa, 2006, pp. 3 y ss.; Pegoraro, L., “Il metodo comparatistico nel diritto pubblico. Obiettivi scientifici e finalità pratiche”, en Scarciglia, R. y Padovani, F. (coords.), *Diritto e università. Comparazione e formazione del giurista nella prospettiva europea*, Padua, CEDAM, 2003, pp. 15 y ss.; también Scarciglia, R., *Introduzione al diritto pubblico comparato*, Bologna, Il Mulino, 2006, *passim*.

II. CUESTIONES SEMÁNTICAS

Antes de desarrollar el tema arriba señalado conviene ofrecer algunas definiciones de las palabras empleadas en este texto.

Hablar de “preguntas”, de “control”, o de “comisiones de investigación”, sin delimitar el uso de ellas, de hecho, podría ocasionar su mala interpretación,³ con mayor razón si las palabras mismas asumen significados diferentes en el derecho de diversos ordenamientos. Una palabra con la misma raíz puede indicar instituciones diversas (“legge organica”, “loi organique” o “ley orgánica” en italiano, francés y castellano, respectivamente),⁴ o una palabra con raíces diferentes puede indicar instituciones sustancialmente análogas.

Con *interrogazione*, *question* o “pregunta” se entienden, generalmente, cuestiones análogas, si no es que exactamente idénticas. El núcleo semántico duro de dichas palabras no es diferente en el derecho comparado respecto al sentido reconocido en el léxico de los reglamentos parlamentarios italianos en su evolución histórica;⁵ de hecho, se trata de una “simple pregunta, dirigida por escrito, sobre si un hecho es verdadero, sobre alguna información del Gobierno, sobre si el Gobierno desea comunicar a la Cámara documentos o noticias, o si es que ha tomado o está por tomar alguna medida sobre alguna cuestión determinada”⁶ o, si se prefiere,

³ “La definición estipulativa —tal y como recuerda U. Scarpelli, *La definizione nel diritto*, ahora en *L’etica senza verità*, Bolonia, Il Mulino, 1982, pp. 215 y ss. —es un medio para hacer el lenguaje más adaptado a los fines para los cuales opera; de este medio puede valerse el legislador para hacer el propio lenguaje más adaptado a las formulaciones de la norma que intenta establecer”. Ello puede ser “de considerable utilidad para la precisión de significados vagos o equívocos, tanto en cuanto a los términos del lenguaje común, como en cuanto a los términos técnicos, y sobre los cuales la ciencia no logra ponerse de acuerdo: una definición bien elaborada evitará grandes controversias, ya que la imprecisión de un término de otro modo dificultará su interpretación”. Sobre el tema véase a Pintore, A. (coord.), *Contributo alla semantica del linguaggio normativo*, Milán, Giuffrè, 1985, pp. 47 y ss.

⁴ Nos permitimos reenviar a las páginas iniciales de Pegoraro, L., *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Padua, CEDAM, 1990.

⁵ Sobre la evolución histórica de las preguntas en Italia, véase Sturlese, L., “Evoluzione storica degli atti di indirizzo e di controllo nel Parlamento italiano”, *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Tai, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Milán, Giuffrè, 1979, pp. 549 y ss. Véase además a Mazzoni Honorati, M. L., *Lezioni di diritto parlamentare*, 3a. ed., Turín, Giappichelli, 1997, pp. 317 y ss.

⁶ Artículo 128, apdo. 1, R. C.

se trata “de la simple pregunta dirigida al Ministro competente para obtener alguna información o alguna explicación sobre un objeto determinado, o para saber qué medidas han sido adoptadas o se intentan adoptar en relación a la cuestión misma”.⁷

Sin embargo, es verdad que en ocasiones se encuentran áreas de sobreposición con otras instituciones, tal y como ocurre con las interpelaciones.

En el derecho parlamentario italiano, “la interpelación consiste en la pregunta, dirigida por escrito, sobre los motivos o las razones de la conducta del Gobierno en cuestiones que conciernen a determinados aspectos de su política”,⁸ o, en la terminología del Senado, “en la pregunta dirigida al Gobierno sobre los motivos o las razones de su conducta sobre cuestiones de particular relieve o de carácter general”.⁹ Por lo tanto, en el ordenamiento italiano, para saber qué hará el gobierno con relación a un problema en particular, se puede usar tanto la pregunta como la interpelación, las cuales se diferencian por cuestiones procesales, y por la posibilidad de transformar la interpelación en moción; consecuencia, esta última, que queda excluida en las preguntas.

En el derecho francés, ni la Constitución ni los reglamentos parlamentarios definen las *questions*, y su naturaleza meramente cognoscitiva o de investigación, privada de consecuencias, se deduce más que por la historia parlamentaria, sobre todo por la jurisprudencia constitucional, la cual, por el solo hecho de que la interpelación, al no haber sido prevista por la Constitución de 1958, a diferencia de las *questions*, ha deducido su ilegitimidad.¹⁰ A propósito de esto último, no viene al caso señalar que tanto en Italia como en Francia y otros países —v. gr. el Reino Unido— en la misma palabra “on regroupe un ensemble de procédures offertes aux députés pour leur assurer le contrôle et leur information sur l’activité du Gouvernement et de l’administration: questions orales, questions au Gouvernement, questions écrites”.¹¹ Lo que verdaderamente importa es que, dentro de la

⁷ Artículo 145, apdo. 1, R. S.

⁸ Artículo 136, apdo. 1, R. C.

⁹ Artículo 154, apdo. 1, R. S.

¹⁰ Artículo 48 constitucional, y sobre la jurisprudencia del Conseil Constitutionnel, en materia de control sobre los reglamentos parlamentarios, véase la bibliografía citada en Pegoraro, L., *Il Governo in Parlamento. L’esperienza della V Repubblica francese*, Padua, CEDAM, 1983, pp. 19 y ss.; en especial la nota 16.

¹¹ Secretariat General de l’Assemblée Nationale, *Les questions a l’Assemblée Nationale*, París, Economica, 1989, pp. 1 y 53 y ss. Además, Nguyen Huu, P., “L’evolution

franja gris que delinea los contornos del significado de las palabras que designan varias instituciones jurídicas, con la palabra *interrogazione*, “pregunta”, *question* (u otras en diferentes lenguas) se estaría aludiendo a una institución *sustancialmente* común.

El nominalismo siempre pone en evidencia problemas de sustancia, tal y como lo ha demostrado la experiencia francesa. Si la interpelación —allá en la tradición histórica y en el área de sobreposición con la pregunta— hace emerger *aún más* la responsabilidad del gobierno, entonces, se explica por qué el Conseil Constitutionnel declaró su inconstitucionalidad, una vez abandonado el esquema parlamentario, por otro a favor de la forma semipresidencial deseada por De Gaulle y Debrée.¹² La pregunta entonces se adapta a la forma de gobierno semipresidencial, mientras que la interpelación (instrumento que puede ser más incisivo, en cuanto potencialmente dotado de sanciones que pueden ir más allá de la mera declaración de insatisfacción o desacuerdo) no está consentida en un sistema dual, de doble legitimación, aunque caracterizado por la permanencia del vínculo de confianza.

Por esta razón, la definición de las preguntas en el sistema italiano es importante inclusive para fines de una eventual recepción en un ordenamiento basado sobre *shared powers*, y no sobre uno que reconozca un vínculo de confianza. De hecho, se debe razonar sobre las “simples preguntas” en las cuales consiste la *interrogazione* tal y como se conoce en Italia, y otro tanto sobre la introducción de instrumentos, como las “interpelaciones”, que sólo en parte son similares, no sólo por su contenido, sino sobre todo porque “cualquier interpelante que no esté satisfecho e intente promover una discusión sobre las explicaciones ofrecidas por el

des questions parlementaires depuis 1958. Le Parlement français sous trois Présidents. 1958-1980”, *Rev. Fr. Sc. Pol.*, núm. 1, 1981, pp. 172 y ss.

¹² Para una amplia bibliografía sobre la forma de gobierno de la Quinta República en el cuadro del modelo semipresidencial, además de la extensa literatura francesa, véase Ceccanti, S., Massari, O., Pasquino, G., *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Bologna, Il Mulino, 1996; Pegoraro, L., Rinella, A. (coords.), “Semipresidenzialismi”, *Quaderni giuridici del Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università degli studi di Trieste*, Padua, CEDAM, núm. 3, 1997; Rinella, A., *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e “circolazione” del modello francese in Europa centro-orientale*, Turín, Giappichelli, 1998; Fusaro, C., *Le radici del semi-presidenzialismo*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1998; Canepa, A., *Il sistema semipresidenziale. Aspetti teorici e di diritto positivo*, Turín, Giappichelli, 2000.

Gobierno puede presentar una moción”, poniendo en juego la responsabilidad misma del Ejecutivo.¹³

El problema de la definición de las preguntas evoca sobre este punto otras cuestiones, que requieren ser aclaradas, y que están conectadas con la naturaleza misma de la institución: ¿a qué funciones o actividades nos referimos?

En la doctrina italiana se distingue, con varias facetas de tesis, la actividad de control, que consiente la adopción de medidas o cuanto menos la expresión de juicios críticos hacia el gobierno, de aquella de *sindacato ispettivo* (mucho más larga, y que puede ser funcional al control), y también de aquella consistente en el mero conocimiento y en la de información, instrumentales para diferentes funciones del Parlamento (legislativa, de dirección política y de control). Las opiniones son variadas, y no es este el lugar para recordar todas las reconstrucciones propuestas.¹⁴ Sin embargo, un punto parece relevante: decidir qué significa control o inspección (u *oversight*, o sinónimos en otras lenguas) tiene importancia sobre la recepción o no de la institución.

No cabe duda de que una mera actividad de información se encuentra en los poderes de todos los parlamentos que operen tanto en los sistemas parlamentarios como en las formas de gobierno presidenciales.¹⁵ Incluso, en estas últimas el dualismo en la estructura y en la actividad de adquisición de conocimiento es la regla para los órganos colegiados electi-

¹³ Artículo 138, apdo. 2, R. C.

¹⁴ Sintéticas definiciones de “control” y de “sindacato ispettivo” en Mazziotti, M., Di Ciolo, V., voz: “Parlamento”, *Enc. Dir.* XXXI, Milán, Giuffrè, 1981, pp. 799 y ss. En particular, sobre las diferentes opiniones, véase, entre otros, a Galeotti, S., *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milán, Giuffrè, 1963; Amato, G., *L'ispezione politica del Parlamento*, Milán, Giuffrè, 1968; Manzella, A., “Osservazioni sui controlli parlamentari”, *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, Florencia, Vallecchi, 1969, pp. 335 y ss.; *Id.*, *I controlli parlamentari*, Milán, Giuffrè, 1970; *id.*, *Il Parlamento*, 2a. ed., Bolonia, Il Mulino, 1991, pp. 135 y ss.; *id.*, “La funzione di controllo”, en Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Anuario 2000. Il Parlamento*, Padua, CEDAM, 2001, pp. 213 y ss.; Chimenti, C., *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milán, Giuffrè, 1974; Sicardi, S., voz: “Controllo e indirizzo parlamentare”, *Dig. disc. pubbl.*, IV, Turín, UTET, 1989, pp. 128 y ss.; Carducci, M., *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Padua, CEDAM, 1996.

¹⁵ Cheli, E., “L'informazione parlamentare”, *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, *cit.*, pp. 267 y ss.; Recchia, G., *L'informazione delle assemblee rappresentative. Le inchieste*, Nápoles, Jovene, 1979. Con específica referencia a la información, Patrono, M., “Informazione (e informatica) in Parlamento”, *Dir. e soc.*, 1981, pp. 769 y ss.

vos.¹⁶ En un sistema de poderes divididos no es posible decir que son admisibles todos los instrumentos de control, propios de los regímenes parlamentarios. Por lo tanto, es necesario aclarar dos aspectos: a) qué está dentro de la actividad cognoscitiva, o de información, y qué está dentro de la actividad de control, y más en general en el llamado “sindicato político”; b) si las preguntas son meros instrumentos de conocimiento, que sirven por lo tanto a todas las otras funciones de la Cámara, o si, por el contrario, únicamente son instrumentos de control. Sólo entonces se podrá razonar sobre la compatibilidad de cada uno de estos instrumentos (comprendidas las preguntas parlamentarias) con la forma de gobierno presidencial.

La definición de estos ámbitos semánticos les corresponde a las teorías elaboradas por la doctrina, que en la construcción de los modelos señalan su vinculatividad, o la susceptibilidad de emanar reglas de funcionamiento o previsiones sobre la funcionalidad o sobre los éxitos, y sobre la compatibilidad de elementos accidentales, respecto a aquellos determinantes.¹⁷

En cuanto a la primera cuestión, la tesis más influyente afirma que la mera actividad de recolección de información no se traduce en una función específica de las Cámaras parlamentarias; ya que ella puede ser utilizada para el ejercicio de diversas funciones: legislativa, de control, de dirección o, ya que admite su existencia, de garantía constitucional,¹⁸ razón por la cual no debe tener como único objeto la actividad del gobierno, sino que puede atender objetivos más amplios, a fin de tener noticias sobre las que el gobierno ya tiene conocimiento. En cuanto a la segunda cuestión, se considera que las preguntas, por cuanto en algún sentido prevén una “sanción” consistente en la declaración de satisfacción o insatisfacción, no son exactamente instrumentos de control en sentido estricto, de forma que la información adquirida puede ser utilizada bien con meros fines de conocimiento general o bien para el mejoramiento de la legislación, o hasta para la creación de comisiones de investigaciones y de control.

¹⁶ Cheli, E. y Macchitella, C., “L’attività conoscitiva delle Camere, aspetti organizzativi ed evoluzione del sistema”, *Parlamento istituzioni democrazia*, Milán, Giuffrè, 1980, pp. 103 y ss.

¹⁷ Sobre la teoría de los elementos determinantes véase Constantinesco, L., *Introduzione al diritto comparato*, Turín, Giappichelli, 1996, p. 223 y ss.

¹⁸ Manzella, A., *Osservazioni sui controlli parlamentari*, cit.

Con ello se introduce a la siguiente cuestión de la actividad y de la función de control político en relación con las formas de gobierno.

III. FORMA DE GOBIERNO Y CONTROL PARLAMENTARIO

Realmente, no es este el lugar para recordar la extensa literatura que se ha ocupado de las formas de gobierno, en particular de la forma presidencial de gobierno, y, aún más específicamente, de su anómala recepción en América Latina.

Basta aquí observar que, por un lado, por muchos ha sido constatado cómo el mismo ordenamiento-modelo —los Estados Unidos de América—, lejos de consagrar una rígida separación de poderes, se presenta como un “government of separated institutions sharing powers”,¹⁹ que inclusive habría dado vida a “un máximo de *confusión* de funciones conectadas con la realización de la dirección política”:²⁰ confusión que no sólo se advierte en los *checks and balances* previstos por el texto constitucional, sino sobre todo en la *praxis* “contractual”, que caracteriza al proceso legislativo, y en la introducción y ulterior potenciación de las *hearings* con función tanto legislativa como de control.

Por otro lado, ha sido advertido cómo el presidencialismo latinoamericano por su parte ha adaptado a sus exigencias, perceptibles por ejemplo en el ámbito económico, político o social, el modelo al que desde el principio se había inspirado, con éxito a menudo desfavorable. En muchos ordenamientos nominalmente federales falta el freno más importante hacia el inmenso poder presidencial —una verdadera distribución del poder sobre el plano territorial—, y el principio de división de poderes a menudo ha sido *de iure* derogado a ventaja del presidente;²¹ mientras que, por el contrario, los débiles mecanismos ejercidos para contrarrestar dicho presidencia-

¹⁹ Neustadt, R., *Presidential Power. The Politics of Leadership*, Nueva York, Emory University, 1960, p. 33. Ulterior jurisprudencia y una profunda explicación de las razones por las cuales el poder de encuesta se ha desarrollado en la obra de Bognetti, G., *Lo spirito del costituzionalismo americano. II. La Costituzione democratica*, Turín, Giappichelli, 2000, pp. 263 y ss.

²⁰ Elia, L., *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, Milán, Giuffrè, 1961, p. 30.

²¹ Al respecto, existen innumerables obras publicadas en América Latina, entre las que podemos recordar, con especial referencia al sistema presidencial mexicano: Carpi-zo, J., *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

lismo han resultado realmente insuficientes para restablecer el equilibrio entre los poderes que caracteriza al modelo estadounidense.²²

Me limitaré, por lo tanto, a señalar dos puntos, estricta y principalmente conectados con el tema desarrollado en este trabajo.

El primero sería: en el modelo —o sea, el de los Estados Unidos de América— la fórmula “government of separated institutions sharing powers” ha encontrado una ejecución estratégica en la división estructural de la actividad informativa del Congreso, respecto de la del Ejecutivo, y efectuada en modo específico con la Legislative Reorganization Act de 1946.²³ Por otro lado, el dualismo de los aparatos informativos tampoco ha mitigado la histórica importancia de la sentencia *McGrain v. Daughurty*,²⁴ en la cual —1927— la Corte Suprema afirmó que el poder de encuesta “representa un apoyo esencial y propio del poder legislativo”, y que “un órgano legislativo no puede legislar sabiamente y con propiedad si carece de la información que le ilustre sobre las condiciones que la ley debe tener o debe modificar; y cuando el órgano legislativo no tiene la información necesaria... debe recurrir a otros que están en posesión de la misma”.

El modelo presidencial, pues, de hecho no excluye el “contacto físico” entre el Legislativo y el Ejecutivo, inclusive con el uso de instrumentos como la encuesta, los cuales —como perfectamente lo demuestra la historia de los Estados Unidos de América— a menudo se configuran como instrumentos de investigación que no sólo funcionan para mejorar el procedimiento legislativo, sino que también son formidables medios de control sobre la actividad del Ejecutivo.

Al igual que las encuestas —observamos en conclusión—, también las preguntas representan instrumentos para la adquisición de conocimiento,

²² Nos referimos a la prohibición de reiteradas reelecciones del presidente, prevista en cualquier texto constitucional, en el *impeachment*, en el *recall*... Obviamente, las causas del fracaso corresponden en gran medida a otros elementos, de naturaleza económica, social, o política, que los juristas nunca consiguen contrastar. Para un análisis de los confines entre lo político y lo jurídico véase a Mezzetti, L., *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, América Latina, Asia*, Turín, Giappichelli, 2000, pp. 331 y ss.

²³ Para más comentarios y bibliografía al respecto véase Elia, L., *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 19.

²⁴ 273 U. S. 135 (1927). Sobre la introducción de las *hearings* en Estados Unidos puede consultarse en la doctrina italiana a Predieri, *Contraddittorio e testimonianza del cittadino nei procedimenti legislativi*, Milán, Giuffrè, 1964; Negri, G., *Il sistema politico degli Stati Uniti d'America*, Pisa, Nistri-Lischi, 1969, pp. 96 y ss.

auxiliando tanto a la función legislativa como a la de control. Por lo tanto, la configuración del modelo de la forma de gobierno presidencial no excluye su introducción.

El segundo punto es el siguiente: si en el pasado el presidencialismo latinoamericano ha adaptado el modelo estadounidense a favor del presidente, entonces no existe razón alguna para no reequilibrar los mecanismos de funcionamiento en beneficio del Congreso. La introducción de instrumentos de conocimiento utilizables igualmente para su labor de control, tales como las preguntas parlamentarias, representa al fin un ligero equilibrio con respecto al enorme “desequilibrio” operado en el pasado a favor del Ejecutivo, y sobre todo en relación con la ausencia o carencia, respecto al sistema de los Estados Unidos de América, de frenos y contrapesos pre o metajurídicos (sistemas de partidos, prensa y televisión, poderes locales...).²⁵

La adhesión a un modelo para deducir consecuencias en términos de funcionalidad, de hecho no representa un dogma: como ya ha sido observado,²⁶ el éxito de un trasplante se medirá con base en los éxitos del mismo, y no sobre las previsiones de una completa imitación o de su apego total al tipo ideal.²⁷

IV. EL CONTEXTO ITALIANO

En toda institución, su rendimiento es valorado con relación al contexto en el cual éste opera. Así pues, por ejemplo, en el ordenamiento italiano la excepción de inconstitucionalidad cumple magistralmente la tarea de la tutela de los derechos, en cuanto representa un instrumento princi-

²⁵ Desde el punto de vista metodológico, el análisis comparativo igualmente puede servirse de elementos no jurídicos para la valoración de la exportabilidad de los modelos y sobre la idoneidad de su recepción, bajo la condición de no confundir metodológicamente los perfiles de la investigación. Sobre esto véase Pegoraro, L., Rinella, A., *Introducción al derecho público comparado*, México, UNAM, 2006, pp. 131 y ss., y Lima, Palestra, 2006, pp. 110 y ss.

²⁶ Sobre el tema véase Watson, A., *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, Londres, University of Georgia Press, 1993, en especial pp. 21 y ss.; y más sintéticamente, *Evoluzione sociale e mutamenti del diritto*, Milán, Giuffrè, 2006, pp. 155 y ss.

²⁷ Bognetti, G., *Introduzione al diritto costituzionale comparato (Il metodo)*, Turín, Giappichelli, 1994, pp. 113 y ss., y además Pegoraro, L., Rinella, A., *Introducción al derecho público comparado, cit.*, pp. 122 y ss.

pal propuesto para garantizar el control de constitucionalidad. En España, en cambio, dicha institución tiene una modesta importancia, ya que padece de la aplastante concurrencia de otra institución: el amparo.²⁸ Así también, las preguntas, al igual que las interpelaciones, pueden ser acusadas de ser “instituciones anticuadas y deformadas por su uso”,²⁹ no ya sólo porque no han sido las más idóneas para cumplir con su tarea originaria (adquisición de información utilizada para la función legislativa y de control), sino porque, con el tiempo, se ha confiado en otros instrumentos más eficaces.

La interpelación, la pregunta, o la encuesta parlamentaria, agotaron durante algún tiempo el elenco de los instrumentos de investigación parlamentaria. Y no sólo eso, el único destinatario del Parlamento era el gobierno. Desde los años setenta, específicamente con la reforma reglamentaria de 1971, el catálogo a disposición de cada una de las Cámaras se ha visto enormemente ampliado; la actividad del gobierno ya no es el único objeto de la actividad informativa e investigadora de las Cámaras, sino que además lo es la actividad de otros sujetos que operan en las diferentes instituciones.

Por ejemplo, configurada con meros fines cognoscitivos es la facultad de la Asamblea o de las comisiones de la Cámara de Diputados para solicitar información al ISTAT (Instituto de Estadística: artículo 145, RS), o para solicitar opiniones, estudios o análisis del CNEL (Consejo Nacional de Economía y Trabajo: artículo 146 RC, artículo 49, RS). Las comisiones pueden, además, según los artículos 148, RC y 133, RS, solicitar información, aclaraciones o documentos al Tribunal de Cuentas.

Además, los reglamentos de ambas Cámaras tienen regulada la praxis para la indagación cognoscitiva (artículo 144, RC y 48, RS), con la finalidad de adquirir noticias e información, con la posibilidad de convocar directamente a funcionarios dependientes de la administración pública.³⁰

²⁸ Para más referencias en Pegoraro, L., *La justicia constitucional. Una perspectiva comparada*, Madrid, Dykinson, 2004, pp. 53 y ss.

²⁹ Cheli, E., Macchitella, C., *L'attività conoscitiva delle Camere, aspetti organizzativi ed evoluzione del sistema*, cit., p. 100.

³⁰ Sobre esta institución véase a D'Onofrio, F., *Le indagini conoscitive delle commissioni parlamentari. Problema e prospettive*, Chieti, Un. di Chieti, 1971; y Lippolis, V., voz “Indagini conoscitive”, *Enc. Giur.*, XVI, Roma, Treccani, 1989, pp. 1 y ss. Y además por su aplicación al nivel regional, Pegoraro, L., “L'attività conoscitiva delle regioni”, *Studi parl. pol. cost.*, 1978, pp. 57 y ss.; *id.*, “L'attività conoscitiva nel funzionamento

Igualmente, las comisiones pueden celebrar audiencias con ministros y, con el consenso de los mismos, con funcionarios de la administración pública, y con autoridades administrativas independientes (artículo 143, apdo. 2, RC, y artículo 46, apdo., 1, y 47 RS).³¹

Las Cámaras, a través de las propias comisiones o comisiones bicamerales, están llamadas además a ofrecer sus opiniones sobre diversos actos del gobierno, e incluso sobre la nómina gubernamental de los vértices de los entes públicos (ley del 24 de enero de 1978, n. 14).

Se puede añadir que a la reforma funcional anteriormente aludida se ha anexoado una reestructuración de los aparatos cognoscitivos de apoyo, de manera que ahora las Cámaras están en posición de procesar —gracias al auxilio de la informática— una gran cantidad de información inimaginable en el pasado.³²

El catálogo de instrumentos cognoscitivos a disposición de los parlamentarios individuales, de los grupos, de las comisiones, de cada una de

delle istituzioni assembleari sub-nazionali: il caso italiano”, Reposo, A., Patrono, M. (a cura di), *L'informazione parlamentare. Sistema comunitario e modelli italiani*, Cleup, Padova, 1983, pp. 91 y ss.; *id.*, “La parabola delle hearings regionali: dalla partecipazione al lobbying”, en Vergottini, G. de (coord.), *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, Rimini, Maggioli, 1985, pp. 268 y ss.

³¹ Además de la ya citada obra de Predieri, A., *Contraddittorio e testimonianza del cittadino nei procedimenti legislativi*, véase del mismo autor: “Per l’introduzione delle udienze legislative nel Parlamento italiano”, *Il ponte*, 1966, pp. 1109 y ss.; Chimenti, C., “Le «udienze conoscitive» delle comisión senatoriali”, en ISLE, *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, II, Milán, Giuffrè, 1968, pp. 173 y ss.; Di Ciolo, V., “Aspetti teorici e pratici delle udienze legislative in Italia”, *Studi per il XX aniversario dell’Assemblea costituente*, V, *cit.*, pp. 367 y ss.; como lo han notado Mazzoni Honorati, M. L., *Lezioni di diritto parlamentare*, *cit.*, pp. 339 y ss., y Cheli, E., Macchitella, C., *L’attività conoscitiva delle Camere, aspetti organizzativi ed evoluzione del sistema*, *cit.*, p. 100, con la posibilidad de convocar a los funcionarios se rompe definitivamente el diafragma entre Parlamento y administración. Podemos recordar además que las Cámaras, a través de las propias comisiones o comisiones bicamerales, están llamadas también a ofrecer opiniones sobre diversos actos del gobierno, e incluso sobre la nómina gubernamental de los vértices de los entes públicos (l. 24.1.1978, n. 14). Pero ello —a diferencia de lo que parece entender Mazzoni Honorati, *cit.*, pp. 342 y ss.— corresponde más a la función de dirección política que a la actividad cognoscitiva, aunque, para modificar su opinión las comisiones pueden adquirir información del gobierno, de las comisiones de vigilancia o del Tribunal de Cuentas.

³² A la reestructuración de los aparatos están dedicadas diversas contribuciones en los volúmenes ya citados: *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà* y *Parlamento istituzioni democrazia*. En particular en este último véase Pacelli, M., *Amministrazione delle Camere, del Parlamento e problemi istituzionali*, *cit.*, pp. 183 y ss.

las Cámaras y del Parlamento en su conjunto, necesariamente altera el papel de las preguntas, que, desde instrumento de adquisición de conocimientos aprovechables para la labor legislativa y de control, han sido obligadas en parte a cambiar de naturaleza, transformándose en instrumentos de legitimación en la *constituency* de los parlamentarios individuales; tanto en algunos casos (especialmente en las preguntas de respuesta escrita y en aquellas de comisiones, a menudo relacionadas con el territorio), para exhibir a los electores o grupos específicos; como en otros casos con escenarios más amplios (o sea, para las preguntas de respuesta inmediata, transmitidas a veces por televisión directa, o por aquellas que comúnmente interesan a un amplio público).

Las modificaciones para la práctica de las preguntas, ocurridas en el curso de los años (1971, 1983, 1988, 1997, 1999), no han tenido otro objetivo sino la actualización de las normas con relación al nuevo contexto y a las nuevas exigencias.

V. LA DISCIPLINA POSITIVA

Las preguntas de naturaleza clásica son de dos tipos: las de respuesta oral (que pueden ser ofrecidas además en comisión), y las de respuesta escrita. En 1983, en la Cámara de Diputados, y en 1988 en el Senado, fueron introducidas las preguntas de respuesta inmediata, con las cuales se intentó emular a la institución inglesa de la *question time* o aquella de las *questions d'actualité* introducidas en 1969 en el artículo 138 del Reglamento de la Asamblea Nacional Francesa (y demás institutos similares).

Les corresponde a los parlamentarios individuales especificar qué tipo de pregunta se está formulando, o, mejor, si se desea obtener una respuesta oral o escrita, en pleno o en comisión, con urgencia o no. Si no se indica, en el Senado se entiende que la respuesta será por escrito.³³

1. Preguntas de respuesta escrita

Las preguntas de respuesta escrita se prestan mejor que otras para cumplir con la finalidad histórica de conocimiento multifuncional: de he-

³³ Artículo 145, apdo. 2, RS.

cho no representa un instrumento de publicidad para el diputado o el senador que formula la pregunta, ni tampoco suscita una confrontación evidente con el gobierno. En cambio, puede ser exhibido al elector o a los electores interesados en el tema, para certificar la sensibilidad o el celo del político que le ha dirigido la pregunta con respecto a un problema, problema que por esta razón puede ser muy específico, como el retraso en el pago de una pensión específica, o algo similar. Se presta por otra parte para respuesta puntual, elaborada materialmente para la burocracia de las secretarías, “también en los periodos de aplazamiento en los trabajos parlamentarios”.³⁴ En este caso, dentro de veinte días, el gobierno debe dar la respuesta y comunicarla al presidente de la Cámara. En el Senado, “Si el término transcurre sin que la pregunta haya recibido respuesta, el Presidente, de acuerdo con quien cuestiona, dispondrá, comunicándose a la Asamblea, que la pregunta sea registrada, para respuesta oral, en el orden del día de la próxima sesión de la Asamblea destinada al desahogo de las preguntas, o de la primera sesión de la Comisión competente en la materia”,³⁵ mientras que, en cambio, la Cámara de Diputados la coloca sin más dentro del orden del día de la próxima sesión de la comisión competente.

En ambas Cámaras, la respuesta escrita es publicada enteramente en los actos parlamentarios.

2. Preguntas de respuesta oral

Las preguntas de respuesta oral son, al menos en teoría, tratadas en la primera sesión después de su presentación. Según el artículo 139, apdo. 2, RC: “transcurridas dos semanas desde su presentación, las preguntas pueden ser colocadas antes que otra cosa en el primer punto del orden del día de la primera sesión en la cual esté previsto el desarrollo de las preguntas”. En el Senado, el artículo 148, apdo. 2, especifica que “las preguntas de respuesta oral son colocadas en el orden del día de cualquier sesión dentro de los siguientes quince días, según el orden de la presentación misma o según el orden que el presidente considere más conveniente para los trabajos”. Sin embargo, hay además un límite para la Cámara de Diputados, representado en el hecho de que “no pueden ser colocados

³⁴ Artículo 134, RC y 153, apdo. 4, RS.

³⁵ Artículo 153, RS.

en el orden del día de la misma sesión más de dos preguntas presentadas por un mismo diputado”.³⁶

De hecho, el amplio uso de las preguntas de respuesta oral impide que estos términos se respeten, y el artículo 130, apdo. 1, RC, con base en el cual “en cada sesión al menos los primeros cuarenta minutos serán dedicados al desahogo de las preguntas, a menos que el orden del día no esté enteramente reservado para otros asuntos”, se ha derogado por la práctica que constriñe a su tratamiento las sesiones del lunes y del viernes. En el Senado, de acuerdo con el artículo 148, “para el desahogo de las preguntas de respuesta oral en Asamblea está destinada al menos una sesión por cada semana, salvo los periodos de suspensión de los trabajos parlamentarios” (el día es el martes).

Una subespecie de dichas preguntas está representada por las preguntas con respuesta en Comisión, introducidas en 1971, por un lado a fin de descongestionar el calendario del Pleno, y por el otro para subrayar el papel de las comisiones mismas,³⁷ y donde en efecto el gobierno se compromete a responder a un número mayor de preguntas debido a la índole a menudo más específica de las preguntas presentadas. La pregunta es inscrita en el orden del día de la primera sesión de la comisión competente en la materia (artículo 133, apdo. 2 y 3, RC), según el presidente de la Cámara, quien la transmitirá al presidente de la Comisión y lo se lo comunicará al gobierno. En el Senado (artículo 147), donde este instrumento es menos usado que en la Cámara de Diputados, “el Presidente, de acuerdo con el interrogante, puede ordenar, comunicándoselo a la Asamblea, que las preguntas de respuesta oral sean desahogadas en la Comisión competente en la materia”.

3. Urgencia y tiempos

Los tiempos para la exposición, la respuesta del gobierno y la declaración de satisfacción o insatisfacción son los mismos tanto en Pleno como en comisión: según el artículo 132, RC, “después de la respuesta del Gobierno sobre cada pregunta el interrogante puede hacer uso de la réplica

³⁶ Artículo 129, RC.

³⁷ En cuanto a esta segunda finalidad véase Mazzoni Honorati, M. L., *Lezioni di diritto parlamentare*, cit., p. 320.

para declarar si está o no satisfecho con la respuesta”, y “el tiempo concedido al interrogante para la réplica no puede exceder de los cinco minutos”. Análoga disposición está expresada en el artículo 149, RS.

Cuando la pregunta a desahogar en Pleno reviste el carácter de urgente —reconocida en la Cámara por el mismo gobierno, y en el Senado por el presidente de la Asamblea—,³⁸ el gobierno podrá responder de inmediato o al inicio de la siguiente sesión. Si la urgencia es manifiesta, y si sobre ello están de acuerdo todos los sujetos interesados —presentador (obviamente), gobierno, presidencia de Asamblea y fuerzas políticas— las preguntas podrán ser respondidas inclusive durante las crisis de gobierno y hasta en el periodo de *prorogatio* de la Cámara.³⁹ Prescindiendo de la urgencia, el tratamiento no puede ser, de hecho, rigurosamente apegado a los tiempos del depósito; basta con pensar que, con base en el artículo 130, apdo. 2, RC, “transcurrido el tiempo indicado en el precedente apartado (o sea, los 40 minutos previstos, en teoría, para el tratamiento de las preguntas) el Presidente reenviará las preguntas no desahogadas a la siguiente sesión”.

El desempeño de la programación parlamentaria y la exigencia por racionalizar los tiempos se advierte en el artículo 139-bis, apdos. 2 y 3, RC:

2. El desahogo de las preguntas, de las interpelaciones y de las mociones debe sucederse separadamente de cada una de las discusiones, a parte de los debates relativos a la programación, al balance y a las encuestas parlamentarias. 3 El presidente al hacer uso de su indiscutible juicio podrá disponer que preguntas e interpelaciones relativas a argumentos idénticos o estrictamente conectados, serán reagrupables y desahogadas simultáneamente.

Además, el artículo 159 del RS igualmente señala que “cuando sobre cuestiones u objetos idénticos o estrictamente conectados a aquellos que se refieren las mociones que han sido presentadas, y también en preguntas e interpelaciones, el Presidente podrá disponer que se desahogue una única discusión”.

³⁸ Artículo 135, RC, 151, RS.

³⁹ Esto último lo pone en evidencia Moretti, R., “Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo”, en Martines, T. *et al.*, *Diritto parlamentare*, Rimini, Maggioli, 1992, p. 419.

4. *La respuesta del gobierno*

Para responder está el presidente del consejo (lo cual sucede raramente), o el ministro competente, o, con base en el artículo 10, apdo. 5, de la ley n. 400 de 1988, algún subsecretario.

Pero ¿puede el gobierno abstenerse de responder?

Aparte de los problemas prácticos, conectados con la acumulación de trabajo en el orden del día, que comportan el paso de las preguntas a un elenco diferente, el gobierno no puede negarse a responder (aunque en caso de violación de las obligaciones no están previstas sanciones jurídicas de algún tipo, y en cada caso, en la praxis, el gobierno jamás declara no poder responder, sino que a lo sumo retrasa su respuesta).⁴⁰ En cambio, como lo establece el Reglamento de la Cámara de Diputados, “el Gobierno puede expresar que no declarará indicando el motivo. Si expresa aplazar la respuesta, deberá precisar el día, dentro del término de un mes, en que está dispuesto a responder”.⁴¹ Igualmente, en el Senado, “El Gobierno tiene el derecho de expresar a la Asamblea, indicando los motivos, su negativa a responder o de aplazar la respuesta hacia otro día”.⁴²

Otro perfil práctico tratado en los reglamentos de ambas Cámaras contempla la pérdida del derecho a la respuesta para el diputado o el senador ausente: “Si el interrogante no se encuentra presente en el momento en que el gobierno se dispone a responder —según el artículo 131, RC— se entenderá que ha renunciado a la pregunta”. A su vez, el artículo 148, RS, establece que “Si el interrogante no se encuentra presente durante su turno, perderá el derecho a la respuesta y la pregunta se declarará desechada”.

Por último, debemos señalar que para la Cámara de diputados,

...para fines de la publicación de las mociones, interpelaciones, y preguntas, el Presidente verificará que el contenido del acto sea reconducible al

⁴⁰ De hecho, dado el alto número de preguntas presentadas, su inscripción en el orden del día vendrá junto con el consenso del gobierno, en el lugar de programación de los trabajos de la Conferencia de los Presidentes de Grupo, y quien además consentirá en clasificar por materia a las preguntas, y con ello evitar ocupar a todos los ministros. Sobre dicha gestión colegiada véase a Moretti, R., *Attività informative, di ispezione, di indirizzio e di controllo*, cit., p. 417.

⁴¹ Artículo 131, apdo. 1, RC.

⁴² Artículo 148, apdo. 3, RS. Para una profunda denuncia de las sistemáticas dilaciones en las respuestas del gobierno, véase a Melega, G., “Parlamento e informazione”, *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, cit., pp. 333 y ss.

tipo de instrumento presentado según lo previsto en los artículos 110, 128 y 136; para lo cual, puede cambiar la titulación del acto, de la que se informa a quien la propuso. El Presidente valorará la admisibilidad de dichos actos con estricto apego a la coherencia entre las distintas partes de los documentos, a la competencia y a la responsabilidad propia del Gobierno hacia el Parlamento, además de la tutela de la esfera personal y de la honorabilidad de las personas así como del prestigio de las instituciones. En cambio, no serán publicados los actos que contengan expresiones inconvenientes.⁴³

Igualmente, en el Senado, “el Presidente, cerciorándose de que las preguntas se corresponden con su contenido... y no son formuladas en términos improcedentes, ordenará el anuncio a la Asamblea y su publicación en los informes de la sesión”.⁴⁴

5. Preguntas de respuesta inmediata

Parte de la disciplina organizativa someramente descrita se corresponde además con un tercer tipo de preguntas: las de respuesta inmediata. Se trata de “una simple pregunta, formulada en modo claro y conciso sobre un argumento de relevancia general, con carácter de urgente o de una particular actualidad política”.⁴⁵

Introducidas, como se ha dicho, para revitalizar una práctica paralizada, sobre estas líneas de los ejemplos proporcionados por el derecho comparado, las preguntas de respuesta inmediata en parte se han añadido —si no es que suplantado, cuando menos por los intereses que suscitan— a los otros tipos de preguntas de los que hemos hablado hasta ahora. Por otra parte, el interés es solicitado sobre todo por cuanto disponen los reglamentos de ambas Cámaras: o sea, que “el Presidente de la Cámara dispone la transmisión televisiva para el desahogo de las preguntas que señala el presente artículo”,⁴⁶ o que “cuando interviene para la respuesta el Presidente del Consejo de Ministros, o cuando la importancia

⁴³ Artículo 139-bis, apdo. 1, RC.

⁴⁴ Artículo 146, RS.

⁴⁵ Artículo 135-bis RC; el Reglamento del Senado no ofrece ningún comentario al respecto. Sobre su introducción véase Long, G., “Le interrogazioni a risposta immediata”, *Quad. cost.*, 1984, pp. 143 y ss.

⁴⁶ Artículo 135-bis, apdo. 5, RC.

de los argumentos lo requiera, el Presidente podrá disponer la transmisión televisiva en directo”,⁴⁷ que paralelamente en parte disminuyen cuando tal evento no se lleva a cabo.

En la Cámara de Diputados,

...el desahogo de preguntas de respuesta inmediata tiene lugar una vez a la semana, por regla general los miércoles. En la sesión dedicada al desahogo de preguntas con respuesta inmediata intervienen, en el ámbito de cada calendario de los trabajos, dos veces el Presidente o el Vicepresidente del Consejo de Ministros y una sola vez el Ministro o los Ministros competentes en la materia que concierne las preguntas presentadas.⁴⁸

En el Senado,

Periodicamente, y por lo menos una vez al mes, parte de una sesión destinada a la discusión de proyectos de leyes está dedicada al desahogo de preguntas de respuesta inmediata relacionadas con las materias específicamente clasificadas por la Conferencia de Presidentes de los Grupos parlamentarios.⁴⁹

El Reglamento de la Cámara de Diputados establece que este tipo de preguntas sean presentadas “antes de las doce horas del día anterior al día en el que está previsto su desahogo”, y además señala que pueden ser presentadas por un diputado de cada grupo y tramitadas por el presidente del grupo al cual pertenece;⁵⁰ la proporcionalidad y el filtro de los grupos es establecido incluso en el Senado, en donde el artículo 151-bis, apdo. 4, prevé que “un Senador por cada Grupo parlamentario puede, por no más de un minuto, formular preguntas consistentes en un mero y simple cuestionamiento al Gobierno sin más comentario”, y además que “el Presidente alterne las preguntas de los Senadores de la mayoría con las de aquellos de la oposición”.

La respuesta del gobierno es confiada en la Cámara al “Presidente o al Vicepresidente del Consejo de Ministros, o al Ministro o a los Ministros competentes en la materia sobre la cual recaiga el mayor número de pre-

⁴⁷ Artículo 151-bis, apdo. 6, RS.

⁴⁸ Artículo 135-bis, apdo. 1, RC.

⁴⁹ Artículo 151-bis, apdo. 1, RS.

⁵⁰ Artículo 135-bis, apdo. 2, RC.

guntas presentadas”.⁵¹ De manera más breve, el artículo 151-bis, apdo. 5, RS, establece sin especificar más, que “el representante del Gobierno responderá por no más de tres minutos. El interrogante puede hacer uso de la réplica por no más de tres minutos”.

En la Cámara de Diputados está previsto que el interrogante pueda, además del uso de la réplica, ilustrar brevemente la pregunta. De hecho,

...el presentador de cada pregunta tiene la facultad de ilustrarla por no más de un minuto. A cada una de las preguntas presentadas responderá el representante del Gobierno, por no más de tres minutos. Sucesivamente, el interrogante u otro diputado del mismo Grupo tendrá el derecho de la réplica por no más de dos minutos.⁵²

Únicamente, en la Cámara de Diputados las preguntas de respuesta inmediata podrán desahogarse, con base en el artículo 135-ter RC, en comisiones, mediante procedimientos análogos, aunque con tiempos y formalidades un poco diferentes, incluyendo la grabación televisiva, aunque se trate de circuito cerrado.⁵³

En la praxis, las preguntas de respuesta inmediata han llevado alguna novedad en una institución —las preguntas— “que habrían sido destinadas a un progresivo burocratismo”,⁵⁴ aunque la praxis se ha encargado

⁵¹ Artículo 135-bis, apdo. 3, RC.

⁵² Artículo 135-bis, apdo. 4, RC.

⁵³ Artículo 135-ter RC: “1. El desahogo de preguntas de respuesta inmediata en Comisión tendrá lugar dos veces al mes, por regla general los jueves. 2. Antes de las doce horas del día anterior a aquel en el cual esté previsto el desahogo de las preguntas de las cuales habla el apartado 1, un miembro de la Comisión por cada Grupo podrá presentar una pregunta a trámite del representante del Grupo al cual pertenece. El presidente de la Comisión invitará, por lo tanto, a responder al Ministro o al Subsecretario de Estado correspondiente. 3. Las preguntas de las cuales habla el apartado 1 deben consistir en una sola pregunta, formulada en modo claro y conciso sobre un argumento correspondiente en el ámbito de competencia de la Comisión, con carácter de urgencia o de particular actualidad política. 4. El presentador de cada pregunta tendrá el derecho de ilustrarla por no más de un minuto. A cada una de las preguntas presentadas responderá el Ministro, por no más de tres minutos. Sucesivamente, el interrogante u otro diputado del mismo Grupo tendrá el derecho de hacer uso de la réplica por no más de dos minutos. 5. Para el desahogo de las preguntas del cual habla este artículo, se dispondrá de la transmisión audiovisual. 6. Las preguntas desahogadas conforme al presente artículo no podrán ser presentadas como preguntas ordinarias”.

⁵⁴ Moretti, R., *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, cit., pp. 419 y ss.

con el tiempo de disminuirlas, tal vez por la dificultad de asegurar constantemente la transmisión televisiva que, obviamente, alimenta el ansia de exhibición de los parlamentarios que proponen y solicitan la presencia de los colegas, notoriamente ausentes durante el ejercicio de la actividad investigadora.

VI. VALORACIONES CONCLUSIVAS

Los perfiles más delicados para una valoración global de las preguntas (y de las interpelaciones) parlamentarias en el ordenamiento italiano, para fines de su exportabilidad, se corresponden con la misma relación dialéctica entre el Parlamento y el gobierno, o mejor, entre los miembros de una y otra institución. Como se ha dicho, de hecho, mientras al Parlamento inglés sólo tienen acceso los miembros de cada Cámara (y los miembros del gobierno son siempre seleccionados en las filas de los parlamentarios), y en el estadounidense el único caso de mezcla está representado por el *speaker* del Senado, quien es vicepresidente de los Estados Unidos de América, en el italiano los ministros *pueden*, mas no *deben*, ser miembros del Parlamento. El artículo 64 constitucional establece que “los miembros del Gobierno, aún cuando no formen parte de la Cámara, tienen derecho y, si se requiere, la obligación de asistir a las sesiones. Tienen que ser escuchados cada vez que lo requieran”. Precisamente sobre esta disposición constitucional se apoya el sistema (obvio en el Reino Unido) del diálogo “físico” entre el gobierno y el Parlamento, que por otra parte —como ya hemos visto— en los Estados Unidos ha sido reconocido con base en la exigencia del Congreso por obtener información (aunque sea limitadamente a las *hearings* de las comisiones de la House of Representatives o del Senado). Por otro lado, en los Estados Unidos de América el poder del Parlamento para convocar a los miembros del Ejecutivo ha sido ratificado sólo después de concluir una batalla judicial, y por lo tanto la introducción de las preguntas en los sistemas presidenciales debe ser acompañada, ante el silencio de cada Constitución sobre este punto, por una ponderada valoración de los poderes de convocatoria del Congreso frente al Ejecutivo (y por las eventuales codificaciones en sentido favorable, a la luz de la fuerza atribuida por el ordenamiento a los reglamentos parlamentarios).

Otras enseñanzas provienen de la praxis: el acumulamiento de las preguntas hace difícil respetar los calendarios programados, de forma que re-

sulta indispensable aplicar los oportunos filtros por parte de los presidentes de la Asamblea o de los órganos que se ocupan de su programación. Además, está demostrado (no sólo en Italia) que la concesión de largos tiempos para la respuesta del gobierno y la declaración de los que las proponen, lejos de revalorar a la institución la vuelven molesta y casi inútil, a pesar de la finalidad que persigue. De ahí la enorme suerte de las preguntas de respuesta inmediata, con respecto a las tradicionales, no sólo a nivel central, sino sobre los entes periféricos —regiones, provincias y municipios— que las han introducido en algunos de sus ordenamientos.⁵⁵

Posteriormente, otro elemento a tomar en consideración está representado en el complejo papel de la oposición parlamentaria. Las preguntas —como cualquier otro instrumento de investigación— son neutrales no sólo funcionalmente (en el sentido de que la adquisición de información se presta para ser utilizada con fines tanto de legislación como de control o hasta de dirección política), sino en cuanto a que no son únicas y exclusivas del ejercicio de la actividad típica de la oposición parlamentaria. Es decir, pertenecen al catálogo de facultades y poderes propios de cada miembro de las Cámaras, de la mayoría como de la minoría.⁵⁶ Por esta razón, en el ordenamiento italiano —como en otros— las preguntas que provienen de los parlamentarios de oposición no gozan de alguna vía preferencial, respecto a las presentadas por los diputados o senadores de la mayoría. Por ello, para configurar una recepción, desde el punto de vista de su organización procesal, puede ser tenida en cuenta la existencia de un “estatuto de la oposición”.⁵⁷

⁵⁵ El derecho comparado además se presta para estudios de comparación “vertical”, o sea, que puede ocuparse de la circulación de las instituciones entre entes del mismo nivel o de nivel diferente siempre que el Estado sea descentralizado (federal, regional, autonómico). Sobre esto véase a Pegoraro, L. y Rinella, A., *Introducción al derecho público comparado*, cit., pp. 65 y ss. Se debe hacer notar que, a nivel local, problemas teóricos no diversos de aquellos señalados en el texto se presentaron tras la transformación de la forma de gobierno, basada sobre una más marcada división entre órgano colegiado deliberativo y ejecutivo guiado por un alcalde elegido directamente por el pueblo. Sobre la disciplina de las preguntas en los entes locales, véase Pegoraro L., *Gli statuti degli enti locali. Sistema delle fonti e problemi di attuazione*, Rimini, Maggioli, 1993, pp. 233, 243, 249, 272 y ss.

⁵⁶ Sobre la transformación ocurrida con relación a los instrumentos de control, véase Manzella, A., *Osservazioni sui controlli parlamentari*, cit., pp. 341 y ss.

⁵⁷ Sobre esto véase Rinella, A., *Lo “Statuto costituzionale” dell’opposizione parlamentare*, Trieste, EUT, 1999; y además Sicardi, S., *Maggioranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milán, Giuffrè, 1984.

En general, se puede observar que en el tradicional esquema de contraposición Parlamento-gobierno, que caracterizaba a las instituciones constitucionales del ochocientos, y que todavía se encuentra en los sistemas presidenciales, se ha venido sustituyendo en la forma de gobierno parlamentario la dialéctica entre gobierno y mayoría, de un lado, y oposición parlamentaria, del otro. El típico caso está representado en el Reino Unido, en donde la oposición inclusive está institucionalizada.⁵⁸ También, la experiencia alemana es significativa, en donde el ejercicio de encuesta es una función de la oposición, y no, como en Italia, de la mayoría. A reserva de cualquier postura “ideológica” (la ruptura de la ideal unidad de cada Cámara, considerada como un órgano inescindible), no parece que algún instrumento procesal a favor de las preguntas propuestas por la oposición durante la organización de los trabajos pueda ser objeto de muchas críticas, si en el marco general puede servir para equilibrar la relación entre mayoría y oposición, especialmente en donde el sistema de partidos y/o los mecanismos constitucionales no permiten lo que sucede normalmente en los Estados Unidos de América (inclusive en Francia), o sea, la existencia de mayorías presidenciales y parlamentarias diversas.

En definitiva, el juicio nada halagador que la doctrina italiana ofrece, sobre el rendimiento de las preguntas, en sede comparatística, debe ser interpretado tanto a la luz de la concurrencia de otros instrumentos más incisivos de conocimiento, inspección, y control, que en parte disminuyen su papel, tanto en un sistema político-institucional absolutamente peculiar, que en parte concurre a distorsionar su naturaleza, enfatizando en la praxis los perfiles conectados a la visibilidad de frente a auditorios generales (la opinión pública, especialmente para la *question time* acompañada de transmisión televisiva) o de otros más específicos (las preguntas dedicadas a problemas privados).

Como se ha observado anteriormente, y se corrobora en esta conclusión, la ciencia del derecho comparado enseña que la bondad de las recepciones no es valorada en términos de adhesión a los modelos históricos o ideales, sino sobre todo en la idoneidad de cada institución para adaptarse a diversas exigencias, a condición de que manifieste coherencia con el contexto del ordenamiento donde el trasplante habrá de ser realizado.

⁵⁸ En la doctrina italiana, véase Vergottini, G. de, *Lo “Shadow Cabinet”. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell’opposizione nel regimen parlamentare britannico*, Milán, Giuffrè, 1973.