

FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO (Apuntes acerca del Reglamento Parlamentario)*

FRANCISCO ZÚÑIGA URBINA
Universidad de Chile

I. FUENTES DE DERECHO PARLAMENTARIO

El Derecho Parlamentario se caracteriza por su objeto: órgano de representación política (organización y funcionamiento del Parlamento) y sus funciones, resultando una realidad normativa que inserta en el Derecho Constitucional es abigarrada y heteróclita, formada por Constitución, leyes, reglamentos, otras normas autónomas ("*actos parlamentarios*"), usos y costumbres, precedentes y jurisprudencia parlamentaria.

En consecuencia, la referencia a fuentes del Derecho Parlamentario exige precisar sinópticamente términos como fuentes del derecho y sus componentes.¹ De esta manera, con Kelsen sostenemos que son fuentes del derecho: legislación, costumbre y normas jurídicas individuales, actos normativos de producción y ejecución de normas; de suerte que con el término fuente del derecho ("*expresión metafórica*" polivalente), se designan métodos de producción de derecho, en que toda norma superior se relaciona con una norma inferior que regula (forma y materia). Pero, como advierte el maestro vienés la expresión "*fuentes*" es utilizada en un sentido no jurídico, cuando bajo ese nombre se designan todas las representaciones que de hecho influyen sobre la función de producción y de aplicación de derecho, así especialmente, "*principios morales y políticos, teorías jurídicas, la opinión de expertos, etcetera*"². Las fuentes (materiales) deben ser distinguidas de las fuentes jurídico-positivas (formales) o "*factores del derecho*".³

Ciertamente, una teoría del ordenamiento jurídico (unidad-sistema) no sólo debe ser comprendida a través del principio de jerarquía normativa, debemos sumar otros principios correctores, a saber: principio de competencia, principio de procedimiento y principio de sucesión cronológica o de posterioridad, los que engarzados dan como

* Ponencia XXVII Jornadas Chilenas de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso. 21-23 de noviembre de 1996.

¹ Una excelente sinopsis del Derecho Español con pulcro método es la obra de Javier PÉREZ ROYO: *Las Fuentes del Derecho* Editorial Tecnos S.A., 1ª ed., (1984-1988), 2ª reimp. 1991, Madrid, 1991.

² KELSSEN, Hans: *Teoría Pura del Derecho* (trad. R. J. Vernengo) Edit. Porrúa S.A UNAM, México D.F., 1991. Pág. 243.

³ CALSAMIGLIA, Albert: *Kelsen y la Crisis de la Ciencia Jurídica* Edit. Ariel S.A., Barcelona, 2ª ed., 1978. Pág. 177-187.

resultados "subsistemas" de normas⁴ dado que los ordenamientos jurídicos poseen crecientes grados de complejidad (Bobbio). Por ello, parece acertada la distinción de Bobbio entre fuentes directas y fuentes indirectas (reconocidas y delegadas).⁵ Como ningún ordenamiento jurídico "nace en un desierto" (Bobbio), existe una ligazón entre fuentes materiales y fuentes formales, que no autoriza a confundir los términos, so pretexto de pluralismo metódico o multidisciplinariedad científica (sociología, economía, ciencias jurídicas). Con acierto I. de Otto indica: "los ordenamientos jurídicos regulan su propia creación normativa atribuyendo a ciertos actos la facultad de producir una norma jurídica, y la expresión fuentes se utiliza para designar no el proceso causal que lleva a crear la norma, sino aquello a lo que el ordenamiento jurídico atribuye la virtualidad de producir ese efecto. El concepto de fuentes del derecho parte de esta diferencia entre la realidad puramente fáctica y aquello a lo que el ordenamiento atribuye eficacia creadora de normas y abarca únicamente esto segundo" (...). "Con la expresión fuentes del derecho se designa la propia manifestación de voluntad normadora, esto es, el acto al que conduce el ejercicio de la voluntad normadora del órgano habilitado para ello por el ordenamiento jurídico. Fuentes son los llamados actos normativos, aquello a los que el ordenamiento jurídico atribuye la virtualidad de producir una norma jurídica"⁶.

En cuanto a las fuentes concretas del Derecho Parlamentario, su sistematización tiene como centro de gravedad el rol que se asigna a la "autonomía parlamentaria", en cuanto potestad de autonormación reglamentaria (Manzella).⁷ Centro de gravedad que guarda estrecha relación con la centralidad jurídico-política del Parlamento.⁸ Ello no es una cuestión meramente académica, sino de primera magnitud, ya que un Parlamento racionalizado como el heredado de la Constitución Política de 1980, constituye un obstáculo teórico-práctico a la construcción del Derecho Parlamentario como disciplina científica y "complejo de normas jurídicas" (Manzella).

En este orden de ideas, podemos identificar de manera sumaria las fuentes de Derecho Parlamentario siguientes:

- a) CONSTITUCIÓN. Las normas constitucionales (Manzella) conciernen al Derecho Parlamentario: a) como fuente constitutiva de la estructura del Parlamento (art. 42-45, 51-53) y del estatuto parlamentario (art. 44, 46, 54-59); b) como fuente de atribuciones de las Cámaras (art. 48, 49 y 50), y c) como fuente directa de disciplina del procedimiento (art. 60-72). Esta cobertura de regulación contenida en normas constitucionales es una "regulación parcial" que reenvía a la ley orgánica constitucional y al Reglamento parlamentario.
- b) LEGISLACIÓN. Especial importancia posee la Ley Nº 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, cuyo dominio comprende: acusación constitucional, procedimientos legislativos, sistemas de urgencias y votos de proyectos de re-

⁴ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, CEURA, Madrid, 1991. Pág. 313-332.

⁵ BOBBIO, Norberto: *Teoría General del Derecho* (trad. E. Rozo A.), Edit. Debate S.A., Madrid, 1991, 1ª ed., 1ª reimp., 1992. Pág. 165-179.

⁶ OTTO P., Ignacio de: *Derecho Constitucional Sistema de Fuentes*. Edit. Ariel S.A., Barcelona, 1ª ed., 1987. Pág. 70.

⁷ MANZELLA, Andrea: *Il Parlamento*. Il Mulino, 1977, Bologna, nuova edizione, 1991. Pág. 20.

⁸ LUCAS VERDÚ, Pablo: *Curso de Derecho Político*. Edit. Tecnos S.A., Madrid, 1984. Vol. IV. Pág. 612-657.

forma constitucional y su tramitación; sin perjuicio de leyes ordinarias concernientes a las Cámaras o sus órganos internos.

- c) **REGLAMENTO PARLAMENTARIO.** El Reglamento parlamentario constituye un complejo de "reglas" (normas escritas) de Derecho Parlamentario cuya fuente es la autonomía normativa de las Cámaras (Manzella, Longi, Santaolalla).
- d) **NORMAS AUTÓNOMAS.** La potestad de autonormación reglamentaria de las Cámaras puede dar origen a "reglamentos menores", en suma la organización, funcionamiento y atribuciones de sus órganos. V. gr. Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados.⁹
- e) **USOS Y COSTUMBRES.** Para Manzella la "autonomía parlamentaria" no se agota en los reglamentos camarales, sino que comprende prácticas, costumbres y convenciones.¹⁰ La costumbre parlamentaria supone la yuxtaposición de dos elementos: "por un lado, el elemento material, la repetición de determinados comportamientos o prácticas dentro de un círculo de sujetos jurídicos, y, por otro, la *opinio iuris seu necessitatis*, la aceptación o convicción por parte de esos sujetos del carácter jurídico de tales prácticas, que devienen así en fuentes normativas, con la consiguiente posibilidad de imponer una sanción en caso de incumplimiento".¹¹
- f) **PRECEDENTES.** Son prácticas relativas a cuestiones específicas del procedimiento jurisdiccional-político, procedimiento legislativo y del procedimiento de reforma constitucional. El concepto precedente tiene su origen en el Derecho Parlamentario anglosajón ("usos fori"), que hacen vinculantes las decisiones de naturaleza judicial. Martínez-Elipe precisa: "el precedente mira más a la esfera decisoria que a la naturaleza; es decir, a la respuesta que se ha de dar ante el caso concreto y no a la contemplación del caso general. Encontramos aquí la diferencia entre el precedente y la costumbre parlamentaria. La delimitación con las prácticas parlamentarias se halla en que éstas representan usos internos de eficacia, mientras que los precedentes constituyen una resolución ante un determinado problema. El precedente supone la previa resolución, por los órganos rectores de las Cámaras, de un determinado caso, utilizando funciones de interpretación de normas o de libre apreciación y la posterior aparición de un problema similar (...) La vinculación a los precedentes no es absoluta, a pesar de todo, no es absoluta. Ello introduciría cierta rigidez en la funcionalidad parlamentaria, opuesta a la dinamicidad y elasticidad que caracteriza el ordenamiento jurídico parlamentario"¹². Longi coincide en señalar que el precedente arranca de divisiones particulares para casos determinados, que se convierte en la base para decidir casos análogos.¹³
- g) **JURISPRUDENCIA PARLAMENTARIA.** Por jurisprudencia "intraparlamentaria" entendemos a "la suma de precedentes que van estableciendo decisiones

⁹ ZUÑIGA U., Francisco: *El Principio de Autonormatividad de las Cámaras por el Derecho Parlamentario*, Revista de Derecho, U. de Concepción, XXIII, 1992. Pág. 63-74.

¹⁰ MANZELLA A.: Ob. cit. Pág. 32.

¹¹ SANTAOLALLA, Fernando: *Derecho Parlamentario Español*, Edit. Espasa Calpe S.A., Madrid, 1990. Pág. 51.

¹² MARTÍNEZ-ELIPE, León: *Fuentes del Derecho y del Ordenamiento Jurídico Parlamentario*. En colectivo I Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, Vol. II. Pág. 479-480.

¹³ LONGI, Vincenzo: *Elementi Di Diritto e Procedura Parlamentare* Dott A. Guifré Editore, Milano, 4º ed, 1991. Pág. 27.

unitarias, es decir, a la resolución constante y uniforme de determinados y concretos problemas surgidos en la vida parlamentaria" (Martínez Elipe)

De la identificación sumaria de fuentes de Derecho Parlamentario destaca la importancia de la *costumbre parlamentaria* variante de la costumbre constitucional. En este orden de ideas V. Longi recuerda que la costumbre parlamentaria ha adquirido un valor extraordinario, fijando una premisa o antecedente de la norma reglamentaria o una forma de interpretación de la norma constitucional referentes al trabajo de las Cámaras o de interpretación de la norma reglamentaria, cuando éstos por decenios hayan podido aplicarse de manera diversa. De manera análoga Manzella señala que la costumbre parlamentaria opera en un ámbito *extra-reglamentario*, a veces como canon de interpretación de una norma constitucional, a veces como creadora de vínculos comportamentistas; o bien *costumbre interpretativa* o bien incluso *costumbre omisiva* de comportamientos prescritos en normas (desuetudo); todo sin perjuicio de la *costumbre permisiva*. Esta completa tipología de la costumbre parlamentaria demuestra que de hecho permite sobreponerse a normas reglamentarias, y dada la autonomía de los órganos de representación política, queda vedada la justiciabilidad de usos y costumbres, ámbito exento de control de constitucionalidad (agregando en nuestro ordenamiento jurídico a los Reglamentos de las Cámaras), que genera problemas de desajuste entre norma reglamentaria y costumbre. Ello es particularmente grave si, junto al Reglamento parlamentario se suma la costumbre, en la determinación de las inconstitucionalidades de forma por órganos de Justicia Constitucional, con lo cual el ambiguo bloque de constitucionalidad se difumina peligrosamente.

Finalmente, el valor de la costumbre parlamentaria es reconocida en las pocas obras de Derecho Parlamentario en nuestro país, sea poniendo de relieve la importancia de los "*precedentes*" cuando son uniformes (N. Sánchez), de las prácticas parlamentarias (I. Valdés V.) o simplemente de la costumbre (J.J. Larrain Z.).¹⁴ Para concluir en este punto, Martínez Elipe en relación a "costumbres y convenciones parlamentarias" resume su importancia en las razones siguientes: "1°) porque es la fuente jurídica que mejor se acomoda a la libertad de acción de los Parlamentos, 2°) porque exteriorizan, mejor que cualquier otra fuente, el poder jurídico de las fuerzas políticas parlamentarias en las materias que integran la esfera competencial de las Cámaras, 3°) porque los propios Reglamentos parlamentarios, en mucho aspectos, no son más que una recopilación de usos y prácticas surgidas espontáneamente del funcionamiento de las Asambleas Políticas, 4°) porque, por medio de ellas, se manifiesta la dinamicidad y elasticidad del Derecho Parlamentario, superando las rigideces de la normación reglamentaria, 5°) porque adaptan las normas escritas a las exigencias de la realidad, haciendo flexibles las relaciones interinstitucionales; siendo, además, el vehículo parlamentario para la penetración de modificaciones tácitas en la Constitución, y 6°) porque, por tales motivos, no actúan, en el ordenamiento jurídico parlamentario, simplemente con funciones interpretativas o integrativas, sino también con eficacia derogatoria, produciendo en su caso, la "desuetudo o la obsolescencia" de preceptos reglamentarios o constitucionales, e incluso, la derogación de normas escritas al

¹⁴ Consultar: -SÁNCHEZ, Nestor: *El Derecho Escrito i las Prácticas*. Soc. Imprenta y Litografía Universo, Valparaíso, 1911, -VALDÉS V., Ismael: *Prácticas Parlamentarias*, Imprenta. Litografía i Encuademación Barcelona, Stgo., 1906. -LARRAIN ZAÑARTU, J.J.: *Derecho Parlamentario Chileno*, Imprenta Nacional, Stgo., 1986-1987. (2 Vol.).

adquirir validez la costumbre contra legem, en oposición a lo que sucede en el ordenamiento jurídico general".¹⁵

II. REGLAMENTO PARLAMENTARIO: NATURALEZA JURÍDICA E INSERCIÓN EN LAS FUENTES DEL DERECHO

En cuanto a la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario posiblemente el maestro Nicolás Pérez Serrano en nuestra lengua es quien ha realizado la mejor sistematización de posiciones doctrinales en la materia, por lo cual aportes posteriores parecen con mayor o menor acierto labor de epígonos; huella de la que no escaparemos. Luego, la determinación de la naturaleza del Reglamento Parlamentario exige buscar apoyatura en algunos clásicos (Hauriou, Duguit, Romano, Kelsen) y algunos modernos (Prélot, Manzella, Longi), formulando un planteamiento teórico-práctico que permita dar cuenta del loci del Reglamento camarál en nuestro ordenamiento jurídico.

En cuanto a los iuspublicistas clásicos Duguit y Hauriou, estos coinciden en los planteamientos gruesos relativos a la naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario marcando una impronta en la cultura jurídica francesa posterior (Pierre, Prélot, Duverger). De esta manera, León Duguit define el Reglamento camarál como "*un conjunto de disposiciones de carácter general que determina el orden y método de los trabajos de cada Cámara*". En palabras del maestro bordolés: "*Por la fuerza de las cosas, los reglamentos de las Asambleas políticas suelen contener disposiciones muy importantes que podían muy bien tener su lugar adecuado en las leyes constitucionales*" (...). "*El reglamento no se hace solamente para la legislatura que lo ha votado, ni para sólo la vida legal de cada Asamblea, sino que le sobrevive en tanto que subsiste la bases constitucionales sobre las cuales se asienta la Cámara que lo ha votado*" (...). "*Importa mucho comprender que los reglamentos de las Cámaras no son leyes, sino tan sólo resoluciones, esto es, disposiciones votadas por una sola Cámara*" (...). "*Del hecho de que el reglamento no es una ley, sino solamente una resolución adoptada por una de las Cámaras, se infiere que no puede contener disposición alguna que sea contraria, no ya a la ley constitucional, sino ni aún siquiera a una ley ordinaria*" (...). "*El reglamento se impone, no sólo a los miembros de la Cámara considerados individualmente, sino también a toda la Cámara colectivamente considerada*"¹⁶. Asimismo, Maurice Hauriou señala que los Reglamentos interiores de la Cámaras constituyen un primer elemento de organización, sin requerir de ley autorizante; pero tales Reglamentos no son leyes, porque cada Cámara vota únicamente su propia reglamentación, en cambio las leyes son votadas por la Cámaras conjuntamente. Para Hauriou los Reglamentos interiores pertenecen a la categoría de resoluciones parlamentarias que obligan a las Cámaras y sus miembros; resumen prácticas y costumbres cuya ejecución procura cada Cámara respecto de sus miembros por sus propios medios, sin apelar a juez, que no es componente para entender de ellos. Los Reglamentos interiores de la Cámaras son resoluciones permanentes que exceden a la legislatura. Concluye, Hauriou que los Reglamentos de la Cámaras son textos de la más alta importancia, porque en la práctica

¹⁵ MARTÍNEZ ELIPE, L.: Ob. cit. pág. 483-484.

¹⁶ DUGUIT, León: *Manual de Derecho Constitucional* (trad. José Acuña), 2ª ed., F. Beltrán. Madrid, 1926, Pág. 395-396.

del régimen parlamentario, son complemento indispensable de las leyes¹⁷. En suma, los maestros franceses coinciden en definir el Reglamento Parlamentario como resoluciones parlamentarias, de gran importancia práctica; pero reducidos a la organización, funcionamiento y estatuto de los miembros de las Cámaras (interna corporis acta). En consecuencia, Marcel Prélot señala que el Reglamento parlamentario *materialmente* determina la organización interna de cada Cámara y fija las reglas del procedimiento parlamentario; *formalmente* es una resolución, es decir, una moción votada por cada Cámara y no promulgada.¹⁸ Con todo, el Reglamento tiene importancia considerable, es la constitución interna de la Asamblea y parte esencial del Derecho Constitucional en el sentido material del término. Para Prélot cada Asamblea posee su Reglamento que es obra propia, ni Gobierno ni otra Cámara puede intervenir en su discusión o votación, elemento fundamental del régimen liberal y democrático, como a contrario lo demuestran la Constitución de 5 Fructidor o el Decreto de 1852 posterior al golpe de Estado de 1851. Pero, en el paso de la IV a la V República el propio Prélot reconocerá un retroceso en la autonomía de las Asambleas, las que tradicionalmente "soberanas" poseían personalidad moral, libertad de apreciación, irresponsabilidad (contractual, delictual y cuasi-delictual) e inmunidad de jurisdicción; privilegios que en la Constitución de 1958 se encuentran racionalizados o casi periclitados.¹⁹

En la cultura jurídica germana tempranamente se debate en torno a la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario (Hatschek, Jellinek), concebido como un estatuto autónomo limitado a las Cámaras (interna corporis acta) o bien como una "ordenanza jurídica". Kelsen heredero de la doctrina del Derecho Público alemán define el Reglamento parlamentario como un "estatuto autónomo", una "resolución de la Cámara que se distingue de las leyes en que no necesita la aprobación de la otra Cámara (en el sistema bicameral), ni tampoco la promulgación y la publicación. "Esto es lamentable, -indica Kelsen- pues se trata de normas importantes referentes al procedimiento legislativo, es decir, de determinaciones de índole constitucional, que sólo en parte se contienen en leyes constitucionales, en tanto que la Constitución regula los principios básicos de la organización y del procedimiento parlamentario. A veces, se estima necesario dictar una ley-reglamento o leyes especiales aparte del reglamento estricto cuando se trata de regular derechos y deberes de personas ajenas al parlamento, o las relaciones de éste con otros órganos. Pero desde el punto de vista del principio del "Estado legislativo", todo el "Derecho parlamentario tiene que manifestarse en forma de ley o de norma legalmente delegada"²⁰.

En la cultura jurídica italiana un maestro clásico como Santi Romano combinando su marco de análisis ordenamentista e institucionalista, advierte en su obra tardía (2ª edición de obra "El Ordenamiento Jurídico", de 1945) que los Reglamentos de las Cámaras contienen normas comparables a normas internas, normas equiparables a normas jurídicas generales y reglas convencionales. Para Santi Romano el complejo de instituciones-ordenamientos jurídicos que terminan reconducidos al Estado como institución máxima, reconocen en las instituciones menores ordenamientos jurídicos inter-

¹⁷ HAURIQU, Maurice: *Précis de Droit Constitutionnel* 2ª ed., L.R.S., París, 1929. Pág. 489-500.

¹⁸ PRÉLOT, Marcel: *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel* Dalloz. 2ª ed., 1ª ed 1957, París, 1961. Pág. 723, 752-753. Idem PRÉLOT M.: *Droit Parlementaire Francais. Introduction* U. Paris, I.F.P., 1957-1958.

¹⁹ PRÉLOT, M.: Ob. cit. pág. 692.

²⁰ KELSEN, Hans: *Teoría General del Estado* (trad. L. Legaz L.) Edit. Nacional, México D.F., 1965. Pág. 446.

nos. "Después de esto podemos -escribe Santi Romano- distinguir dos tipos de ordenamientos internos. En primer lugar, aquellos que vienen establecidos por la institución más amplia que comprende a las demás, pero que no son establecidos para tal institución considerada globalmente, sino para alguna de las instituciones menores subordinadas a ella; por ejemplo, las normas contenidas en el Estatuto Albertino o en otras leyes referentes a los llamados *interna corporis* de las Cámaras... En segundo lugar, los ordenamientos de cada una de las instituciones menores se dan a sí mismas; por ejemplo, los reglamentos de las Cámaras ... Los primeros son ordenamientos internos no por la fuente de la que emanan, sino por la esfera en que se aplican, que es la de una institución comprendida en otra mayor. Los segundos son ordenamientos internos, tanto por su esfera de eficacia como por la fuente de que provienen."²¹. Para Santi Romano los ordenamientos internos son ordenamientos jurídicos, son "irrelevantes como tales para el ordenamiento general", son ordenamientos producto de la autonomía de ciertas instituciones. "Pero -agrega Santi Romano- por otro lado, cuando se les considera (reglamentos camarales V.gr.) no ya en relación con el ordenamiento conjunto del Estado, sino en sí mismos no se puede negar que sean auténticos y propios ordenamientos jurídicos". "Por lo que respecta a las normas internas del primer tipo, esto es, las que son tales no por su origen, sino por su ámbito de eficacia no cabe poner en duda su carácter jurídico si nos remitimos al punto de vista más arriba señalado de la plena juridicidad de las relaciones orgánicas del Estado"²². Ciertamente (obviando en este punto la crítica a premisas teóricas e ideológicas de Romano hechas por Bobbio)²³, reducir en lo sustantivo el Reglamento parlamentario a un complejo de normas *interna corporis acta*, no da cuenta de la inserción de esta fuente concreta en el sistema de fuentes. El Reglamento Parlamentario, con independencia de mediar "*reserva reglamentaria*", es un complejo de normas de Derecho Parlamentario que tiene su fuente en la autonomía normativa de las Cámaras (Manzella), con normas *interna corporis acta* y *externa corporis acta*. En este mismo sentido, Longi señala que el Reglamento parlamentario es producto de una potestad de normación constitucional que disciplina la organización y funcionamiento de las Cámaras en lo no regulado directamente por la Constitución²⁴. Este Reglamento contiene normas de variada importancia y de diferente naturaleza jurídica, pero en todo caso indispensable para el desarrollo de las funciones constitucionales de la Cámara.

Para concluir, en esta primera cuestión relativa a la naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario, retornemos a la doctrina española, cuyo punto de apoyo es el maestro Pérez Serrano.²⁵ Para el discípulo y colaborador de A. Posada, el Reglamento parlamentario es una ley en sentido material, al no ser ley en sentido formal, "*porque no la aprueban ambas Cámaras, sino cada una, ni pasa a la sanción del monarca, ni se le puede oponer veto presidencial, ni es objeto de promulgación y publicación en el periódico oficial. La dificultad de clasificación se agrava porque suele en la técnica*

²¹ ROMANO, Santi: *El Ordenamiento Jurídico* (trad. Sebastián y Lorenzo Martín Retortillo), Edit. I.E.P. Madrid, 1963. Pág. 331-332. Idem *Sulla Natura dei regolamenti delle Camera Parlamentari*. En "arch. Giur", 1905.

²² ROMANO, Santi: Ob. cit. pág. 333.

²³ BOBBIO, Norberto: *Contribución a la Teoría del Derecho* (trad. A. Ruiz M.) F. Torres Editor S.A., Valencia, 1980 Pág. 155-170.

²⁴ LONGI, V.: Ob. cit. pág. 7, 10-11.

²⁵ PÉREZ SERRANO, Nicolás: *Naturaleza Jurídica del Reglamento Parlamentario* En "Escritos de Derecho Político" I.E.A.L., Madrid, 1984 (2 Vol). Vol II, Pág. 985-1060. Idem: *Tratado de Derecho Político*, Edit. Civitas S.A., Madrid, 2ª ed. 1984. Pág. 771-774.

llamársele Reglamento, lo cual invoca ámbito administrativo, y presupone Ley anterior a cuyo desenvolvimiento se consagre y todavía se complica más el problema porque es autor de esos Reglamentos un Cuerpo colegislador, es decir, un órgano casi soberano, porque gozan de inmenso valor sus reglas y porque incluso suele prescribirse que su reforma seguirá los trámites de una proposición de Ley. Estamos, por tanto, en presencia de un acto normativo, que no es acto legislativo propiamente dicho y que tampoco puede relegarse a la esfera de lo administrativo, ni menos aún a la de lo jurisdiccional"²⁶. Después de pasar sumaria revista a posiciones doctrinales clásicas Pérez Serrano conceptúa el Reglamento parlamentario como "un fenómeno de prescripción autonómica", y que esta configuración explica, con perfecta elegancia iuris las aplicaciones correctas, aunque no las "aberraciones morbosas de su ámbito y efectos"; y en cuanto a la jerarquía del Reglamento en el sistema de fuentes, éste tendría fuerza superior a la ley, "hasta el punto de que ésta se tramita con arreglo a lo que él ordena" y no es justiciable.

La doctrina española actual sigue la huella del viejo maestro Pérez Serrano (Santaolalla, Cano Bueso, García de Iturrospe, Martínez-Elipe, García Morillo, Fernández-Carnicero, Pérez Serrano entre otros)²⁷: prescripción autonómica, sustantividad jurídica de los interna-externa corporis acta, limitada justiciabilidad, reserva reglamentaria, entre otros caracteres, que hacen del Reglamento parlamentario un complejo de normas jurídicas "condicionante de la virtualidad institucional del Parlamento" (Fernández-Carnicero) o si se quiere de la centralidad del Parlamento (Lucas Verdú).

De esta manera, constituye en la actualidad un tópico divulgado afirmar que las normas de Derecho Parlamentario carecen de la posibilidad de ser impuestas por un órgano en caso de faltar el cumplimiento voluntario. "El carácter supremo del poder legislativo ha excluido en la teoría constitucional que sus actos puedan ser verificados por otros poderes, especialmente el judicial." (Santaolalla). El Derecho Parlamentario se caracteriza por su objeto: órgano de representación política (organización y funcionamiento) y sus funciones, resultando en cuanto realidad normativa abigarrada y heteróclita: Constitución, leyes, reglamentos, otras normas autónomas, usos y costumbres, precedentes y jurisprudencia parlamentaria (N. Sánchez, Martínez Elipe, Hauriou, Kelsen, Pérez Serrano).

Sin embargo, los tópicos reseñados y extraídos del examen sumario de Derecho Comparado, específicamente en relación al Derecho Parlamentario y al Reglamento Parlamentario, tiene factores distorsionantes a considerar: *bloque de constitucionalidad y mediación legislativa*. En Francia, España, Italia y Austria insertan el Reglamento parlamentario al "bloque de constitucionalidad", concepto que designa un conjunto de principios y reglas de valor constitucional. (M. Hauriou, G. Vedel y L. Favoreau, Rubio

²⁶ PÉREZ SERRANO, N.: Ob. cit. pág. 772-773.

²⁷ CANO BUESO, J.: *El Principio de Autonormatividad de las Cámaras y la Naturaleza Jurídica del Reglamento Parlamentario*. En R.E.P. Nº 40, 1984, C.F.C., Madrid 1984. Pág. 85-99. Idem FERNÁNDEZ-CARNICERO G., C-J: *Los Reglamentos Parlamentarios y el Ordenamiento Jurídico*. En R.D.P. Nº 9, UNED, 1981. Pág. 163-173. Idem GARCÍA DE ITURROSPE, C-C: *Teoría General sobre la Naturaleza de los Reglamentos Parlamentarios*. En I Jornadas de Derecho Parlamentario, Vol. I pág. 355-400. Idem GARCÍA MORILLO, J. en *El Régimen Constitucional Español* Edit. Labor S.A., Barcelona, 1982. Pág. 73-78. Idem PÉREZ SERRANO JAUREGUI, N.: *Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios*. En R.D.P. Nº 9 UNED, Madrid, 1981. Pág. 67-85. Un botón de muestra de la difusión de la doctrina hispana que se remonta a Pérez Serrano podemos encontrar en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T-R FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo* Edit. Civitas S.A., Madrid, 1º ed. 1974- 5º ed. 1989, reimp. 1992, Tomo I, pág. 251-252.

Llorente, Zagrebelsky)²⁸. Incluyéndose en el "bloc" costumbres, prácticas y usos del Derecho Parlamentario, de manera indirecta a través del Reglamento parlamentario. En cuanto a la mediación legislativa en el contexto europeo continental, esta no se presenta en la estructura de las fuentes del Derecho Parlamentario, existiendo una verdadera "reserva reglamentaria" (Manzella), de lo cual Francia es una excepción muy relativa.

Con esta matización inicial podemos sostener con I. de Otto (en el marco del ordenamiento español) que los Reglamentos "enlazan directamente con la Constitución sin mediación de la ley, con la cual guardan una relación presidida por el principio de competencia"²⁹; puesto que tales reglamentos tienen el monopolio regulatorio de materias que la Carta les encomienda. Tales Reglamentos parlamentarios difieren de reglamentos administrativos y jurídicos, son reglamentos que emanan de órganos constitucionales (interna corporis), cuerpos normativos no justiciables, que pueden tener igual jerarquía normativa (exceptuada la inserción del Reglamento Parlamentario en el bloque de constitucionalidad), pero que por su contenido material se asimilan a una ley (considerando procedimiento y quórum en cada Cámara).

Tipológicamente las normas del Reglamento parlamentario se clasifican en (V. Longi):

- 1) Normas que configuran una repetición formal de normas constitucionales, cuya aplicación es independiente del Reglamento interno.
- 2) Normas de interpretación y desarrollo de principios constitucionales sobre estructura y funcionamiento de las Cámaras.
- 3) Normas "nuevas" del Reglamento de la Cámara que disciplina institutos jurídicos no prescritos en la Constitución.

Longi suma a estas normas, preceptos del Reglamento Parlamentario que actúan concretamente con la norma constitucional; desarrollando directamente institutos constitucionales, pero que tienen subordinada su existencia a normas legales.³⁰

En nuestro ordenamiento jurídico el Derecho Parlamentario constituye una realidad abigarrada y heteróclita, de alguna manera fuentes principales como los reglamentos camarales se insertan en el sistema de fuentes conforme a principios de jerarquía normativa y de competencia *dependiendo del tipo de norma y del apoderamiento legal*, a lo que debe agregarse el reconocimiento constitucional implícito de la potestad autonormativa de las Cámaras (art. 53, inc. 2º C.P.R.)

Conforme a los art. 48 Nº 2, 71 inc. 2º y 117 inciso final de la Constitución quedan reservados al dominio del legislador orgánico constitucional las materias siguientes:

- a) Acusación constitucional.
- b) Procedimiento legislativo ("tramitación interna de la ley") en las Cámaras.
- c) Sistema de urgencias.
- d) Vetos de proyectos de reforma constitucional y su tramitación.

Sin embargo, la S.T.C. Rol Nº 91, de 1990, recaída en el control obligatorio y preventivo de constitucionalidad de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional exorbita el ámbito de dominio legal orgánico y ordinario, consignando en su Cons. 1º: "*La Ley Orgánica del Congreso Nacional, respondiendo a su caracter de tal, pue-*

²⁸ FAVOREAU, L. y RUBIO LLORENTE: *El Bloque de la Constitucionalidad* U. de Sevilla - Edit. Civitas, S.A., Madrid, 1991. En especial Pág. 17-54, 55-93, 95, 137, 139-203. ZAGREBELSKY, Gustavo: *La Giustizia Costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2 ed. 1988. Pág. 123 y ss.

²⁹ OTTO, I. de: Ob. cit. pág. 225.

³⁰ LONGI, V.: Ob. cit. pág. 9.

de abordar otros muy diversos aspectos de la función legislativa y de las atribuciones y funciones que corresponden a la Cámara de Diputados, el Senado y a los miembros de éstos. No obstante, no correspondería calificar con el carácter de ley orgánica constitucional todo lo atinente al funcionamiento del Congreso Nacional, ya que existen materias que, sin ser complementarias necesariamente de esas funciones, pasan a adquirir el carácter de ley común, como en el caso de las plantas del personal, de la estructura de secretarías, de los recursos y de la seguridad interna". De esta suerte, nuestra jurisprudencia constitucional reduce el ámbito de la potestad de autonormación reglamentaria de las Cámaras al exorbitar el dominio de ley orgánica constitucional y de ley ordinaria; dejando materias tradicionalmente reglamentarias fuera de dicho dominio.

Esta mediación legislativa (ley orgánica constitucional y leyes ordinarias) configuran junto con la jurisprudencia constitucional citada, el fundamento dogmático para identificar los tipos de normas de los reglamentos camarales, la fortaleza relativa de la potestad de autonormación, y la determinación del loci del Reglamento parlamentario en el sistema de fuentes del derecho en general y en el Derecho Parlamentario en particular.

A este respecto cabe formular las proposiciones conceptuales siguientes:

- a) De la tipología de Longi, existe una predominancia de normas reglamentarias repetitivas de preceptos constitucionales y de ley orgánica constitucional. Las normas reglamentarias de organización y funcionamiento tienen gran importancia como reglas interna corporis; como normas de desarrollo de principios constitucionales. Paradójicamente, las normas "*nuevas*" que disciplinan institutos no previstos en normas de superior jerarquía, son normas codificadas y no codificadas, cuyo material son usos y prácticas, lo que pone en evidencia la importancia del derecho consuetudinario en el Derecho Público. Nuestros juristas clásicos de Derecho Parlamentario (J.J. Larraín Z., N. Sánchez) suman a este fragmento de fuente formal al Derecho Constitucional: costumbres, usos y prácticas, codificados (reglamentos) y no codificados.
- b) En cuanto a la fortaleza relativa de la potestad de autonormación reglamentaria, botones de muestra son el Reglamento de la Cámara de Diputados de 1994 y el Reglamento del Senado de 1993. El estudio pormenorizado del reglamento camaral nos permite establecer un número considerable de artículos cuyo contenido escapa a la mediación legislativa, expresando la fortaleza de la potestad de autonormación. Una dificultad de análisis arranca de la dispersión de *acuerdos* de las Cámaras de naturaleza reglamentaria no incorporadas a los reglamentos internos y de "*reglamentos menores*".
- c) Finalmente, el loci del Reglamento parlamentario en el sistema de fuentes se articula en función de los principios de *jerarquía normativa* en los casos de mediación legislativa orgánica o común de *competencia*, en los casos que no habiendo reserva legal el despliegue de la potestad de autonormación reglamentaria adquiere todo su vigor (*reserva reglamentaria implícita*).

La Constitución Política de 1980 junto con racionalizar al Congreso Nacional, debilitar su carácter de complejo de órganos de representación política, introdujo la mediación legislativa (ley orgánica constitucional), la que con la jurisprudencia constitucional extensiva, han socavado en parte la potestad de autonormación reglamentaria de las Cámaras. Sin embargo, paradójicamente el constituyente autoritario dejó el Reglamento parlamentario fuera del ámbito de control de constitucionalidad de actos normativos que ejerce el Tribunal Constitucional.

Por otra parte no escapa el lector que la racionalización del Parlamento en un contexto autoritario es funcional a una estructura de poder cuyo resultado es un régimen-tipo de gobierno presidencialista; por lo que la centralidad del Parlamento no es sino un correctivo necesario para un eficaz equilibrio de poder y control interórganos en la relación Gobierno-Parlamento. A este respecto, Pérez Serrano observaba con agudeza: "cuando se tiene poca fe en el Parlamento, o se abriga más temor que confianza con respecto a su actuación, no se deja en libertad a cada Cuerpo colegislador para que acuerde su Ley interna, sino que se reserva este cometido a una verdadera Ley formal, o se arroga esa función el propio Poder Ejecutivo (según revelan las experiencias de los dos Imperios franceses o nuestra Ley de 17 de julio de 1857, art. 28). En cambio, si se profesa afecto y respeto a la institución parlamentaria se reconoce a cada Cámara la facultad de regular su vida interna, garantía o "*privilegio*" que constituye la mejor defensa para la independencia semisoberana del organismo, librándole de interferencias peligrosas por parte de los demás poderes o instituciones: así lo proclama la tradición inglesa, lo consigna expresamente la Constitución norteamericana (art. 1º, Secc. V, 2), lo dan por supuesto la ley francesa de 16 de julio de 1975 (art. 5º) y en cierto modo la Constitución suiza (art. 86) y la rusa (art. 44), lo establecen taxativamente el Estatuto italiano (art. 61) y la vigente Constitución portuguesa (art. 86) y lo ordenaba la Constitución de Weimar (art. 26). La Ley fundamental española de 1931 mantiene análogo criterio en su artículo 57 (veáanse, empero, los arts. 62, 64, 83 y 118)³¹.

El privilegio colectivo toral de las Cámaras: la potestad de autonormación de los órganos constituye una garantía de la organización, funcionamiento y estatuto del parlamentario, y tiene reconocimiento constitucional en la Carta vigente. Asimismo, no obstante la mediación legislativa que debilita la autonomía reglamentaria del Parlamento, existe un importante campo de regulación vía reglamentos en lo que denominamos "*reserva reglamentaria implícita*". Por último, advertimos la necesidad de incorporar el reglamento camarál al control de constitucionalidad, del Tribunal Constitucional, justificabilidad necesaria en la época de "*racionalización del poder*" (Manzella).³²

III. DERECHO PARLAMENTARIO Y DERECHO CONSTITUCIONAL

A modo de conclusión, debemos recoger sumariamente una reflexión sobre el Derecho Parlamentario en cuanto método-objeto, para definir si posee autonomía disciplinaria frente al Derecho Constitucional, todo en el marco teórico-metodológico normativista.

Para algunos autores el Derecho Parlamentario se erige en la actualidad en una disciplina científica "autónoma" y casi consolidada, que define un objeto: "*un conjunto de normas de diversos rangos: constitucionales, legales y reglamentarias, así como de usos y prácticas que regulan la actividad y las atribuciones del órgano encargado de la actividad legislativa*" (Berlín); llegándose a definir un objeto tridimensional que permea sus fuentes (Martínez-Elipe)³³. Incluso autores como V. Di Ciolo, L. Martínez-Elipe, F. Berlín fijan en la definición del objeto de la disciplina: hechos parlamentarios

³¹ PÉREZ SERRANO, N.: Ob. cit. Pág. 772.

³² MANZELLA, A.: *Diritto Parlamentare e Regolamenti delle Camere nel quadro Costituzionale* Pág. 34.

³³ BERLÍN V., Francisco: *Derecho Parlamentario*, F.C.E., 1ª ed 1993, 1ª reimp. 1994, México D.F., 1994, Pág. 47. MARTÍNEZ-ELIPE, L.: *Dimensionalidad del Derecho y Concepto del Derecho Parlamentario*. Ob. cit. pág. 413-430.

y aspectos normativos, lo que exorbita el ámbito del Derecho Parlamentario como ciencia dogmática, transformando su objeto en una realidad amorfa. Para Berlín la autonomía del Derecho Parlamentario *"puede llegar a ser un factor universal de progreso político y de bienestar colectivo, ya que al examinar detenidamente, con rigor científico, los órganos de representación popular se advierten sus deficiencias, se anotan sus errores, se ponen de manifiesto las arbitrariedades, resaltan injusticias y, al señalarse los remedios aplicables y considerarse sus resultados positivos, se advierte la necesidad de seguir mejorando a los parlamentos como órganos por excelencia de la representación popular"*. Por otra parte, fundar la "autonomía" de método-objeto del Derecho Parlamentario en la "peculiaridad" del objeto: jurídico-político traducido en normas, parece un argumento débil, más aún hoy cuando la soberanía del Parlamento no es sino un dogma del Derecho Parlamentario del siglo XIX. Incluso más, podemos reconocer con Manzella la politicidad y juridicidad del Parlamento, notas que definen al Derecho Constitucional en tanto juridificación de lo político. En este contexto la definición de Santaolalla de Derecho Parlamentario como *"conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de su funciones supremas"*, podemos aceptarla para dar cuenta de la peculiaridad no del Parlamento, sino de la estructura de fuentes y el carácter principal del Reglamento parlamentario.

En nuestra opinión, la estructura de las fuentes del Derecho Parlamentario, ordenadas conforme a los principios de jerarquía y de competencia, y las múltiples funciones del Parlamento, admiten en el Derecho Constitucional un tratamiento científico especializado que se denomina Derecho Parlamentario. Más aún esta disciplina especial y no autónoma utiliza el método del Derecho Constitucional (dogmática constitucional) y su objeto es un fragmento del objeto tradicional de la disciplina madre. En este sentido, parece correcta la definición de Prélot de Derecho Parlamentario como aquella parte del Derecho Constitucional que trata de las reglas seguidas en la organización, composición, poderes, funcionamiento de las Asambleas políticas.

Esta conclusión, en nuestra cultura jurídica adquiere particular certeza, en atención a la pobreza doctrinal científica en el ámbito propio del Derecho Parlamentario. Por esto debemos subrayar, en este campo casi yermo, los aportes de iuspublicistas como J. J. Larrain Zañartu, Néstor Sánchez, Ismael Valdés V., Jorge Guzmán D., Carlos Andrade G. y Jorge Tapia V.

De la conclusión enunciada debemos asumir la necesidad de otorgar tratamiento científico especializado en el marco del Derecho Constitucional al Derecho Parlamentario; porque ello redundará en efectos benéficos no sólo en el campo de la enseñanza y la investigación sino en el campo político en la revitalización del Parlamento como *"institución"* o complejo de órganos centrales en la estructura del Estado de Derecho y del régimen político democrático. La centralidad del Parlamento es el concepto eje no sólo de la institución de representación popular, sino la condición de un auténtico Derecho Parlamentario; todo en la medida que el centro de gravedad del Derecho Constitucional es conciliar *"libertad"* y *"autoridad"* (A. Hauriou), fijar el marco del conflicto y de la integración (M. Duverger).